

UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI

Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação

Darliton Vinícios Vieira

**DIAGNÓSTICO DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI EM
2017 E 2018**

Diamantina
2019

Darlton Vinícios Vieira

**DIAGNÓSTICO DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI EM
2017 E 2018**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Eduardo Rodrigues

Diamantina
2019

V658d

Vieira, Darlton Vinicios

Diagnóstico das práticas de governança no setor público da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri em 2017 e 2018 / Darlton Vinicios Vieira, 2019.

148 p. : il.

Orientador: Cláudio Eduardo Rodrigues

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Educação) - Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Diamantina, 2019.

1. Governança. 2. Governança no setor público. 3. Universidades federais. 4. Recomendações. I. Rodrigues, Cláudio Eduardo. II. Título. III. Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri.

CDD 378


Darliton Vinícios Vieira

**DIAGNÓSTICO DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI EM
2017 E 2018.**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Eduardo Rodrigues

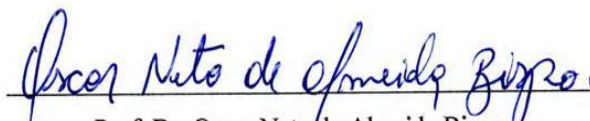
Data de aprovação 06/08/2019.



Prof. Dr. Cláudio Eduardo Rodrigues
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM



Prof. Dr. Altamir Fernandes de Oliveira
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM



Prof. Dr. Oscar Neto de Almeida Bispo
Universidade Federal de São João Del Rei - UFSJ

Diamantina
2019

*Dedico esta dissertação, com muito amor e gratidão
à minha filha Maria Eduarda, minha esposa
Patricia e aos meus pais.*

AGRADECIMENTO

Agradeço primeiramente a Deus, nosso criador, o maior de todos, pelo dom da vida, da sabedoria e pela oportunidade a mim concedida para desenvolver este trabalho;

À Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) e, em especial ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED);

Ao Professor Dr. Cláudio Eduardo Rodrigues, meu orientador, por ter acreditado e confiado em minha proposta de trabalho, pela colaboração, incentivo e conduta ética em suas orientações;

Ao Professor Dr. Altamir Fernandes de Oliveira pelas valorosas sugestões e apoio a este trabalho desde as primeiras bancas avaliativas;

Aos demais Professores membros das bancas que contribuíram para esta dissertação;

A todos os professores do Mestrado em Educação da UFVJM, que contribuíram com a minha formação, por meio de seus ensinamentos;

À minha esposa Patricia e à minha filha Maria Eduarda pela paciência, pela compreensão, pelo incentivo de sempre para que eu prosseguisse na busca deste sonho;

Aos meus pais, minhas irmãs, demais familiares e amigos, que de fato acreditaram neste trabalho, pelo incentivo, confiança e compreensão de sempre;

Aos colegas da UFVJM, em especial aos da PROPLAN pela compreensão e apoio no decorrer da pesquisa;

E aos demais envolvidos que contribuíram para que este sonho se tornasse realidade, ainda que de forma indireta.

*“Se tiveres o amor enraizado em ti, nenhuma coisa
senão o amor serão os teus frutos”.*
Santo Agostinho

RESUMO

A reforma administrativa do Estado brasileiro buscou eliminar as práticas patrimonialistas e burocráticas no setor público a fim de torná-lo mais eficiente. Esse movimento, também conhecido como reforma gerencial, transferiu em um primeiro momento práticas exercidas na gestão privada para o setor público, orientadas para os resultados. Em um segundo momento, foi proposta uma nova forma de gerir o aparato estatal, estruturada para além dos resultados, com foco no interesse público, voltada para qualidade dos serviços ofertados pelo Estado e profissionalismo, a qual denominou-se de nova gestão pública. Essas reformas tornaram-se cenário ideal para introduzir o conceito de governança no setor público brasileiro, que de início teve como objetivo aumentar a capacidade administrativa do Estado de governar com efetividade e eficiência, direcionando a ação dos serviços para o atendimento dos cidadãos. Soma-se a isso, a contribuição do Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União e Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, que passou a agregar novos conceitos voltados para o alinhamento de interesses entre governo e sociedade, como transparência, *accountability*, ética, liderança, compromisso, integridade e controle. Nesse sentido, apresentou-se como problemática para realização do presente estudo: como a UFVJM tem exercido as práticas de governança no setor público em seu modelo de gestão? Com a finalidade de tentar responder essa questão-problema, esta pesquisa teve como objetivo geral diagnosticar as práticas de governança no setor público exercidas pela UFVJM em seu modelo de gestão em 2017 e 2018 e como objetivos específicos, revisar a literatura acerca do tema pesquisado, identificar quais foram e como foram praticadas as ações da alta administração da UFVJM em relação aos mecanismos de governança no setor público e analisar se as práticas de gestão exercidas pela alta administração da UFVJM estão em consonância com os princípios para a boa governança no setor público. Para isto realizou-se pesquisa bibliográfica e documental com abordagem qualitativa e quanto aos objetivos, descritiva e exploratória nos documentos da instituição e na literatura correspondente à temática estudada. O resultado da pesquisa evidenciou que a UFVJM se encontra em um nível de capacidade intermediário em governança no setor público. Esse desempenho quando comparado com instituições do mesmo segmento e natureza jurídica pode ser considerado satisfatório, visto que de acordo com o Relatório de Autoavaliação de governança pública do TCU, o desempenho médio no índice de governança pública das IFES brasileira também se encontra em nível intermediário que varia de 40% a 70% em uma escala de 0 a 100%. O resultado ainda não é o ideal e precisa ser melhorado, o que remete-se à necessidade da UFVJM em dar atenção especial para as práticas de governança no setor público ainda não iniciadas, bem como fortalecer o alinhamento, motivação e capacitação dos membros da alta administração, como forma de estabelecer uma política global de governança na instituição.

Palavras-chave: Governança. Governança no Setor Público. Universidades Federais. Recomendações.

ABSTRACT

The administrative reform of the Brazilian State sought to eliminate patrimonialist and bureaucratic practices in the public sector in order to make more efficient. This movement, also known as managerial reform, initially transferred practices in private management to the public sector, oriented to results. A second way was to propose a new way of managing the State apparatus, structured beyond the results, focusing on the public interest, focused on the quality of services offered by the states and professionalism, which was called a new public management. Those reforms, because of the ideal scenario for introducing the concept of governance in the Brazilian public sector, which initially aimed at increasing the administrative capacity of the State to govern effectively and efficiently, directing the action of services to serve citizens. In addition to this, the contribution of the Federal Audit Court, Controller General of the Single and Ministry of Planning Budget and Management, which has added new concepts aimed at aligning interests between government and society, such as transparency, accountability, ethics, leadership, commitment, integrity, and control. In this sense, as it presented as problematic to carry out the present study management, this research had its general objective to diagnose the practices of the governance in the public sector exercised by the UFVJM in its management model in 2017 and 2018 as specific objectives, to review the literature about the researched topic, identify which were and how were the actions of the UFVJM top management in relation to the governance mechanisms in the public sector and to analyze if the management practices exercised by the UFVJM, are in line with principles for good governance in the public sector. For this purpose, a bibliographic and documentary research was carried out with a qualifying and objective approach, and descriptive and exploratory in the documents of the institution and in the literature corresponding to the subject studied. This result of the research evidenced that the UFVJM is at an intermediate capacity level in its governance in the public sector. This performance when compared to institutions of the same segment and legal nature can be considered satisfactory, since according to TCU's Public Governance Self-Assessment Report, the average performance in the Brazilian public debt index is also at the intermediate level that ranges from 40% to 70% on a scale of 0 to 100%. The results are still not ideal and need improvement, which refers again to the UFVJM's needs to pay special attention to the public sector governance practices that haven't yet been initiated, as well as to strengthen the alignment, motivation and capacity of senior management, as a way of establishing a global governance policy in the institution.

Keywords: Governance. Governance in the Public Sector. Federal Universities. Recommendations.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Relação entre os elementos do sistema gerencial no MEGP	52
Figura 2 – A relação de agência e o conflito de interesses entre acionistas e gestores no negócio	57
Figura 3 – Origens da Governança Corporativa.....	62
Figura 4 – Fatores que motivaram a OCDE a propor adoção das melhores práticas de governança corporativa nas corporações.....	65
Figura 5 – Princípios básicos da boa Governança corporativa.....	67
Figura 6 – Exemplo de processo de responsabilidade global no setor público	73
Figura 7 – Elementos de governança em entidades do setor público segundo a ANAO	79
Figura 8 – Separação das funções de governança e gestão no setor público.....	84
Figura 9 – Sistemas de governança nos órgãos e entidades da administração pública	84
Figura 10 – Estrutura do modelo de governança, gestão de riscos e gestão por processos propostos por Branco et al., (2018) para a UFRGS.....	100
Figura 11 – A UFVJM em Minas Gerais	103
Figura 12 – Unidades Administrativas e Acadêmicas da UFVJM.....	105
Figura 13 – Organograma institucional simplificado da UFVJM.....	106
Gráfico 1 – Performance da UFVJM associada ao mecanismo de Liderança.....	121
Gráfico 2 – Performance da UFVJM associada ao mecanismo de Estratégia.....	124
Gráfico 3 – Performance da UFVJM associada ao mecanismo de Controle.....	127
Gráfico 4 – Performance geral da UFVJM em práticas de governança no setor público	130
Quadro 1 – Conceitos dos tipos de dominação política tradicional, legal e carismática	32
Quadro 2 – Abordagens características do patrimonialismo na administração pública	35
Quadro 3 – Abordagens características da burocracia na administração pública.....	38
Quadro 4 – Disfunções da Burocracia.....	39
Quadro 5 - Características das dimensões do Estado	43
Quadro 6 – Características de abordagem da NAP	44
Quadro 7 – Síntese de Categorias recomendadas pela NGP	50
Quadro 8 – Diferenças conceituais da Nova Administração Pública (NPM) e Governança	55
Quadro 9 – Abordagem genérica dos modelos de Governança corporativa no mundo	59
Quadro 10 – Princípios básicos que serviram de inspiração para o modelo de gestão criado pelo fundo LENS.....	63
Quadro 11 – Princípios básicos do relatório Cadbury.....	63

Quadro 12 – Princípios da governança corporativa segundo a OCDE no relatório de 1999.	65
Quadro 13 – Nova versão dos princípios da governança corporativa segundo a OCDE no relatório de 2004	66
Quadro 14 – Contribuições para a prática de governança corporativa no Brasil.....	69
Quadro 15 – Recomendações para melhores práticas de governança corporativa no Brasil conforme IBGC e CVM.....	70
Quadro 16 – Princípios da governança no contexto do setor público.....	74
Quadro 17 – Recomendações de governança para as entidades do setor público IFAC	75
Quadro 18 – Padrões de comportamentos.....	75
Quadro 19 – abordagens dos padrões de comportamentos nos órgãos sociais.....	76
Quadro 20 – Princípios de governança no setor público incorporados pela ANAO	78
Quadro 21 – Princípios ideais para membros do setor público “Princípios de Nolan”	79
Quadro 22 – Instrumentos motivadores da governança pública no Brasil	81
Quadro 23 – Funções das instâncias de governança (internas e externas) nas organizações públicas	85
Quadro 24 – Mecanismos de governança no setor público	86
Quadro 25 - Práticas de governança nos órgãos e entidades da administração pública	86
Quadro 26 – Princípios para a boa governança no setor público.....	89
Quadro 27 – Princípios de governança definidos pelo CIG no GPGP	90
Quadro 28 – Estrutura da Administração Superior da UFVJM.....	106
Quadro 29 – Auto avaliação da UFVJM referente ao índice de Governança Pública (iGovPub) no levantamento anual de governança e gestão do TCU de 2017	109
Quadro 30 – Auto avaliação da UFVJM referente ao índice de Governança Pública (iGovPub) no levantamento anual de governança e gestão do TCU de 2018	111
Quadro 31 – Critério de pontuação para análise do grau de aderência à governança no setor público.....	116
Quadro 32 – Categorias de análise das boas práticas de governança no setor público.....	117
Quadro 33 – Aderência às práticas de governança associadas ao mecanismo de Liderança na UFVJM.....	117
Quadro 34 – Aderência às práticas de governança associadas ao mecanismo de Estratégia na UFVJM.....	122
Quadro 35 – Aderência às práticas de governança associadas ao mecanismo de Controle na UFVJM.....	125

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estudos científicos que abordam governança nas IFES brasileiras publicados por ano	96
Tabela 2 – Publicações científicas por categoria de análise dos objetivos.....	97

LISTA DE SIGLAS

AAEI – Assessoria de Assuntos Estratégicos e Institucionais
AMA – Assessoria de Meio Ambiente
ANA – Agência Nacional de Águas
ANAO – Gabinete Nacional de Auditoria da Austrália
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações
ANNEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AUDIN – Auditoria Interna
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BOVESPA – Bolsa de Valores de São Paulo
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF – Constituição Federal Brasileira de 1988
CFSPC – Conselho Federal do Serviço Público Civil
CGPAR – Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União
CGRC – Comitê de Governança, Riscos e Controles
CGU – Controladoria Geral da União
CIG – Comitê Interministerial de Governança
CONSEPE – Conselho Universitário e o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CONSIC – Conselho de Integração Comunitária
CONSU – Conselho Universitário
CPA – Comissão Própria de Avaliação
CSPL – Committee on Standarts in Public Life
CUC – Committee of University Chairs
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
DEPE – Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão
DICOM – Diretoria de Comunicação Social
DRI – Diretoria de Relações Internacionais
DTI – Diretoria de Tecnologia da Informação
EaD – Educação a Distância

FACET – Faculdade de Ciências Exatas

FACSAE – Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas e Exatas

FAFEID – Faculdades Federais integradas de Diamantina

FAFEOD – Faculdade Federal de Odontologia de Diamantina

FAMED – Faculdade de Medicina de Diamantina

FAMMUC – Faculdade de Medicina do Mucuri

FAOD – Faculdade de Odontologia de Diamantina

FCA – Faculdade de Ciências Agrárias

FCBS – Faculdade de Ciências Biológicas e da Saúde

FIH – Faculdade Interdisciplinar em Humanidades

FMI – Fundo Monetário Internacional

GAAP – United States Generally Accepted Accounting Principles

GESPÚBLICA – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização

GP – Grupos de Processos

GP GP – Guia da Política de Governança Pública

IASB – International Accounting Standards Board

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

ICA – Instituto de Ciências Agrárias

ICET – Instituto de Ciência, Engenharia e Tecnologia

ICT – Instituto de Ciência e Tecnologia

IECT – Instituto de Engenharia, Ciência e Tecnologia

IES – Instituições de Ensino Superior

IES – Instituições de Ensino Superior

IF SERTÃO-PE – Instituto Federal do Sertão Pernambucano

IFAC – International Federation of Accountants

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

IIA – Institute of Internal Auditors

IN – Instrução Normativa

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LAI – Lei de Acesso a Informação

LOA – Lei Orçamentária Anual

MARE – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado

MEC – Ministério da Educação

MEGP – Modelo de Excelência em Gestão Pública

MPDG – Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

MPOG – Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão

NAP – Nova Administração Pública

NGP – Nova Gestão Pública

NPM – New Public Management

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PAINT – Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação

PROACE – Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis

PROAD – Pró-Reitoria de Administração

PROEXC – Pró-Reitoria de Extensão e Cultura

PROGEP – Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

PROGRAD – Pró-Reitoria de Graduação

PROPLAN – Pró-Reitoria de Planejamento e Administração

PROPLAN – Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento

PRPPG – Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação

PSC – Public Sector Committee

RBG – Referencial Básico de Governança

REUNI – Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

RG – Relatório de Gestão

SABOX – Lei Sabarnes-Oxley

SADIN – Sistema de Auditoria Interna

SAF – Secretaria da Administração Federal da Presidência da República

SEI – Sistema Eletrônico de Informação (SEI)

SEST – Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais

SIC – Sistema de Informação ao Cidadão

SIGA – Sistema Integrado de Gestão Acadêmica

SISBI – Sistema de Bibliotecas

SOX – Lei Sabarnes-Oxley

TCU – Tribunal de Contas da União

TI – Tecnologia da Informação

UAB – Universidade Aberta do Brasil

UFC – Universidade Federal do Ceará

UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

UFVJM – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	23
2 A EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.30	30
2.1 O modelo de administração pública patrimonialista	30
2.2 O modelo de administração pública burocrática	36
2.3 O modelo de administração pública gerencial.....	41
2.4 A Nova Gestão Pública	47
2.5 Histórico e evolução da Nova Gestão Pública no Brasil (NGP)	48
3 A GOVERNANÇA: DO SURGIMENTO À APLICAÇÃO NO SETOR PÚBLICO ...54	54
3.1 A teoria da agência e o surgimento da governança nas corporações.....	56
3.2 A governança corporativa no setor público	71
3.3 A governança no setor público brasileiro	80
4 A GOVERNANÇA PÚBLICA NAS IFES BRASILEIRAS	93
4.1 Estado da arte da pesquisa sobre governança pública nas IFES brasileiras	93
5 CARACTERIZAÇÃO DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA NA UFVJM.....	102
5.1 A Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	102
5.2 Caracterização das práticas de governança no setor público na UFVJM.....	107
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	133
REFERÊNCIAS	136

1 INTRODUÇÃO

Em meio ao cenário de dispersão acionária das modernas corporações que despontaram no século XX nos Estados Unidos, a temática da governança ganhou força e tornou-se um importante instrumento para melhorar o alinhamento de interesses entre os proprietários (principal) e executivos (agente) e o modo com que tais organizações eram controladas. Tal situação estabeleceu o pensamento sobre a governança corporativa tendo como fundamento principal os estudos de Berle e Means (1932)¹, que conseguiram “documentar a separação entre propriedade e gestão, e a pulverização do capital nas grandes empresas americanas, no início do século passado.” (LARRATE, 2013, p. 7).

A palavra governança, etimologicamente, está relacionada a governo, enquanto a “governança corporativa refere-se ao sistema pelo qual os órgãos e os poderes são organizados dentro de uma empresa (*corporation*).” (SILVA, 2014, p. 3). De maneira geral, a governança é descrita “como sendo o exercício da autoridade, controle, administração e poder de governar, ou seja, é a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país com o objetivo de seu desenvolvimento. ” (DORSET; BAKER, 1979 *apud* SLOMSKI *et al.*, 2008, p.123). Já a governança no setor público “compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2016, p. 2).

Nos aspectos conceituais, há uma definição dicotômica entre administração e governança, visto que a primeira se relaciona com a ação de administrar, enquanto a segunda está interessada em dar o direcionamento geral das corporações bem como em “supervisionar e controlar as ações executivas da administração e em satisfazer as expectativas legítimas pela prestação de contas e regulação, com interesses além dos limites incorporados. ” (HARRISON, 1998 *apud* SLOMSKI *et al.*, 2008, p. 122).

A partir do movimento reformista da nova gestão pública, em todo o mundo, na década de 1980, no qual o Estado atentou para a necessidade de reafirmar sua capacidade de administrar, implementar políticas e tornar-se de fato mais eficiente, eficaz e efetivo na sua atividade finalística é que foram transferidas práticas da governança corporativa para as agências do setor público, a fim de atender com qualidade e de forma tempestiva as demandas da população (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 49).

¹ BERLE, A.; MEANS, G. **The Modern Corporation and Private Property**. New York: Macmillan, 1932.

No Brasil, esse entendimento ganhou notoriedade e espaço com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), desenvolvido pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) no qual um de seus objetivos globais era “aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos ” (BRASIL, 1995, p. 45).

A evolução histórica dos modelos de administração pública (patrimonialista, burocrático e gerencial/nova gestão pública) e as recentes mudanças no cenário econômico e político nacional e internacional, além de profundas modificações estruturais, tem exigido um novo tipo de Estado, que tenha capacidade para atuar além do cumprimento das leis, exercendo um papel de Estado inteligente-mediador-indutor e que atue como mecanismo principal da estratégia de desenvolvimento sustentável das nações (MATIAS-PEREIRA, 2010).

A “economia globalizada, a oferta de serviços sociais e científicos que as sociedades modernas requerem, a um custo baixo, é um fator-chave para assegurar a competitividade internacional de um país. ” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 49). Desse modo, o ensino superior é fator relevante para o fortalecimento da competitividade e do desenvolvimento social. Nesse contexto, inserem-se as universidades federais, “instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano” (BRASIL, 1996, p. 21). Tais instituições exercem importante papel na disseminação do conhecimento transformando regiões e nações por meio da formação de pessoas qualificadas para o exercício profissional. Ademais, as universidades contam com a prerrogativa da autonomia, garantida por lei, nas áreas didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial devendo obedecer ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 1988).

Nesta perspectiva desenvolvimentista social e regional, que foi proposta a criação da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) no ano de 2005, que de início estabeleceu-se na região dos Vales Jequitinhonha e Mucuri com *Campi* nos municípios de Diamantina e Teófilo Otoni, e mais tarde nas regiões Norte e Noroeste do Estado de Minas Gerais – com um *Campus* em Janaúba e outro em Unaí respectivamente.

A UFVJM configura-se como a única universidade pública presente na metade norte do Estado com o objetivo de preservar, elaborar, desenvolver, cultivar e disseminar o saber em suas várias formas de conhecimento, puro e aplicado (UFVJM, 2018). É uma autarquia federal criada por lei específica, vinculada ao Ministério da Educação (MEC), fruto da

interiorização e expansão das universidades federais que ocorreram no Brasil a partir do ano de 2003 por meio dos programas de expansão fase II (interiorização) e em 2007 expansão fase III (reestruturação), sendo este último mais conhecido como Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (BRASIL, 2007).

De acordo com os relatórios de avaliação da qualidade institucional das Instituições de Ensino Superior (IES), desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a UFVJM alcançou no ano de 2016 o conceito contínuo de 3,4000 e em 2017, 3,2968 numa escala que varia de 0 a 5, em que quanto maior for o nível alcançado no conceito, melhor é a qualidade da instituição. Ao fazer um recorte deste desempenho entre as onze universidades federais mineiras, a UFVJM alcançou em 2016 a 10ª posição e em 2017 caiu para a 11ª. Já em relação ao *ranking* geral de 62 universidades federais brasileiras avaliadas, o aproveitamento da UFVJM alcança a 29ª posição em 2016 e sobe para a 25ª em 2017 (INEP, 2016; 2017). É imprescindível, portanto, que a UFVJM melhore a qualidade institucional para a busca dos seus objetivos e cumprimento de sua missão, fato que a torna uma entidade em potencial para estudos relacionados à governança aplicada ao setor público.

Quando consideradas as peculiaridades das regiões em que está inserida, agrega-se ainda mais a importância dada à instituição, no que se refere à oferta de ensino superior de qualidade, desenvolvimento de pesquisa nas diversas áreas do conhecimento, promoção da extensão universitária, cultura e inovação tecnológica, ambos voltados para o melhor aproveitamento das potencialidades regionais.

Nessa seara, com a escassez orçamentária cada vez maior nas universidades federais e na necessidade de se manterem firmes com o seu papel estratégico e social para o país, a governança pública desponta como um significativo mecanismo de balanceamento de poder entre as diversas partes interessadas nas universidades (cidadãos, membros da alta administração, demais agentes públicos e organizações) e de otimização dos processos, controle, *accountability*, transparência, atendimento aos normativos vigentes entre outros na perspectiva de promover o bem comum sobre os interesses particulares e oferecer o maior benefício social possível.

Ressalta-se que o recorte temporal para realização do presente estudo entre 2017 e 2018, foi definido levando em consideração a recente publicação da Instrução Normativa Conjunta entre o Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) e Controladoria Geral da União (CGU) nº 01 de 2016, de 11 de maio de 2016 (IN MPOG/CGU nº 01/2016), por estabelecer que todos os órgãos e entidades do poder executivo federal (e nesse contexto

incluem-se as universidades federais) adotassem medidas para sistematização de práticas relacionadas à governança no setor público, de forma integrada e compreendida por todos nessas organizações. Sendo os seus dirigentes máximos responsáveis pelo processo de implementação e com incumbência de instituir comitê interno de governança para assessoramento em relação à institucionalização das práticas de governança (BRASIL, 2016).

A partir desta determinação, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem analisado em processo anual de autoavaliação institucional o nível de aderência às práticas de governança dos órgãos e entidades públicas do setor público brasileiro. Salienta-se que o TCU, desde 2010, vem desenvolvendo política relacionada à promoção e aprimoramento da governança no setor público brasileiro. Foram feitas publicações de materiais substanciais como o Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública em 2013 e a segunda versão em 2014, que trouxeram objetividade no que se refere à orientação para implementação das práticas para a boa governança no setor público.

Mediante ao exposto e o interesse em pesquisar como a UFVJM tem aderido aos mecanismos de governança no setor público (Liderança, Estratégia e Controle) em suas práticas de gestão e tomando por base as diretrizes citadas, considera-se a seguinte questão-problema: quais as práticas de governanças no setor público a UFVJM tem exercido em seu modelo de gestão?

Com o propósito de responder essa problemática, foi estabelecido como objetivo geral da pesquisa diagnosticar as práticas de governança no setor público exercidas pela UFVJM em seu modelo de gestão em 2017 e 2018. Os objetivos específicos foram: a) analisar na literatura especializada os conceitos dos modelos de administração pública, governança e governança no setor público; b) identificar quais foram e como foram praticadas as ações da alta administração da UFVJM em relação aos mecanismos de governança no setor público, e c) analisar se as práticas de gestão exercidas pela alta administração da UFVJM estão em consonância com os mecanismos de governança no setor público.

Ressalta-se que atualmente há poucos trabalhos referentes a evidenciação de governança pública nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) brasileiras. Em levantamento realizado por meio de pesquisa eletrônica em bases de dados do *Google Acadêmico* e Periódicos CAPES, nos últimos sete anos, foram encontrados 20 trabalhos científicos relacionados ao tema e observou-se, porém, que apenas três desses estudos, abordam a governança aplicada ao setor público nas IFES enquanto às diretrizes da IN MPOG/CGU n.º 01/2016. Segundo a IFAC (2001), o desenvolvimento de estudos nesse sentido é muito importante, uma vez que, possibilitam externar os benefícios que a governança proporciona ao setor público.

Desse modo, o presente estudo possui relevância para a UFVJM e sociedade como um todo, no sentido de que estabelecer a governança na organização, além de adequar-se às exigências legais, permite fortalecer a estratégia da instituição, comunicação e alinhamento de interesses entre as partes interessadas; eficiência nos gastos, normatização de procedimentos, gerenciamento, transparência, *accountability*, controle interno e social nas diversas ações. Evidenciar como são exercidas as práticas de governança contribui para reflexão acerca da temática nas IFES, bem como a correção tempestiva de tomadas de decisões ineficientes para o alcance da missão institucional, maximizando o seu valor público. Acrescenta-se que para isto, pressupõe-se que exista uma forte liderança, ética e comprometimento com os objetivos institucionais por parte da alta gestão das organizações públicas (TCU, 2014).

Um dos aspectos motivadores para a realização desta pesquisa reside no fato de que o pesquisador é servidor efetivo da UFVJM, com atuação na área de planejamento e orçamento desde o ano de 2010, e tem acompanhado de perto a evolução da instituição e os respectivos impactos dessa evolução na gestão e no orçamento anual da universidade. Tal cenário tem demandado da gestão da UFVJM, a cada ano, mais estratégia, liderança e controle em sua atuação com vistas a garantir eficiência, eficácia, transparência, *accountability* e equidade na alocação e execução dos recursos e das demais atividades essenciais ao bom funcionamento da UFVJM. De acordo com Richardson (2017):

(...) a pesquisa é uma forma de pensar, analisar criticamente os vários aspectos do dia a dia do trabalho profissional; compreender e formular princípios orientadores que orientam um determinado procedimento; desenvolver e testar novas teorias que contribuam para o avanço da sua profissão e sociedade. (RICHARDSON, 2017, p. 3).

No que se refere aos objetivos, a pesquisa é exploratória, pois buscou “conhecer com maior profundidade o assunto, de modo a torná-lo mais claro ou construir questões importantes para a condução da pesquisa.” (BEUREN, 2013, p. 80) e descritiva, que conforme Gil (2004, p. 26), objetiva descrever as características de determinada população ou fenômeno e tem como finalidade identificar possíveis relações entre variáveis. Assim, o referencial teórico pesquisado fundamentou o diagnóstico das práticas de governança no setor público exercidas pela UFVJM.

Quanto à abordagem de análise dos dados, a pesquisa é qualitativa. Na visão de Beuren (2013, p. 92), “abordar um problema qualitativamente pode ser uma forma adequada para conhecer a natureza de um fenômeno social” e para Richardson (2017, p. 64), os estudos qualitativos são capazes de descrever a complexidade de um problema e analisar a interação entre as variáveis.

Quanto aos procedimentos técnicos adotados para a coleta dos dados, trata-se de uma pesquisa documental. Segundo Vergara (2015, p. 9), nesse tipo de pesquisa “os dados podem ser coletados em relatórios, cartas ou outros documentos da organização.” Desse modo, utilizou-se de dados relativos a leis, decretos, portarias, relatórios de autoavaliação de governança pública do TCU, relatórios de controle interno (Auditoria interna, CGU e Conselho de Curadores), relatórios de gestão, plano de desenvolvimento institucional, resoluções, regimentos internos, manuais, instruções normativas, planos, programas, *sites* e demais registros escritos da UFVJM.

Além disso, é uma pesquisa bibliográfica, que conforme Gil (2002), fundamenta-se em fontes teóricas para sistematizar o tema pesquisado. No presente estudo, a revisão da literatura em livros, artigos, dissertações e teses, objetivou contextualizar a evolução dos modelos de administração pública no Brasil, a fim de fazer uma reflexão dos constructos históricos culturais da atual administração pública brasileira e apresentar abordagem conceitual da governança no que se refere ao seu surgimento nas organizações privadas, a sua aplicação e contribuição para o setor público, especificamente, nas universidades federais brasileiras.

Para investigação dos dados da pesquisa foi utilizada a técnica de análise de conteúdo. Segundo Vergara (2015, p. 6), “a análise de conteúdo é considerada uma técnica para o tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema”. Possibilita ainda examinar o material escrito e testar indicadores que permitam inferir sobre uma realidade diferente do texto, a qual compreende a análise documental como uma de suas técnicas, que é essencialmente temática (RICHARDSON, 2017, p. 247). De acordo com Bardin (1979, p. 95) a análise de conteúdo desenvolve-se em três fases: (i) pré-análise, em que se procede à escolha dos documentos, à formulação de hipóteses e objetivos e à preparação do material para análise, (ii) exploração do material, que envolve a escolha das unidades, a enumeração e a classificação, ou seja, é a análise propriamente dita e por fim, (iii) o tratamento, inferência e interpretação dos dados, podendo as suposições serem confirmadas ou não.

Desse modo, analisar os dados com o emprego da técnica de análise de conteúdo, teve como objetivo desvelar no texto dos documentos o núcleo relevante e fundamental ao que se propõe este estudo. Para tanto foi instituído um conjunto de procedimentos, envolvendo: codificação, contagem de palavras e expressões, interpretação do discurso e dedução acerca das informações nos Relatórios de Gestão, Regimento Geral, página *online*, Plano de Desenvolvimento Institucional e demais registros escritos da UFVJM bem como respostas do questionário autoavaliativo do índice de governança pública, aplicado pelo TCU à instituição

nos anos de 2017 e 2018.

A categorização dos dados levou em consideração os mecanismos de governança no setor público: Liderança, Estratégia e Controle, conforme estabelecidos pela IN MPOG/CGU nº 01/2016. As práticas correlacionadas a cada mecanismo, conforme recomenda o TCU em seu Referencial Básico de Governança aplicável aos órgãos e entidades da administração pública, configuraram-se como as unidades de análises (TCU, 2014, p. 40-62). A partir daí, procedeu-se a comparação dos dados tomando por base os objetivos propostos da pesquisa nos documentos da UFVJM.

O presente estudo estruturou-se do seguinte modo: 1) Introdução, que apresenta o tema da pesquisa, o problema, os objetivos geral e específicos, justificativa, relevância do estudo e a metodologia utilizada para sua realização; 2) A evolução dos modelos de administração pública no Brasil, que objetiva apresentar uma abordagem contextual a partir do patrimonialismo até a Nova Gestão Pública; 3) A governança: do surgimento à aplicação no setor público, no qual apresenta as conceituações de governança, governança corporativa e governança no setor público observadas na literatura pesquisada; 4) Estudos referentes à governança pública nas IFES brasileiras, em que evidencia resultados de pesquisas relacionadas às práticas de governança nas IFES; 5) Caracterização das práticas de governança no setor público na UFVJM, que apresenta os resultados da pesquisa, ou seja, evidencia as práticas de governança no setor público exercidas pela UFVJM e apresenta recomendações para melhoria do nível de governança no setor público da UFVJM; e por fim, 6) Considerações Finais, que compreende a conclusão do estudo e sugere estudos futuros acerca do tema exclusivamente nas universidades federais.

2 A EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

O capítulo apresenta a evolução histórica e uma abordagem conceitual dos modelos de administração pública no Brasil, que tem início com o patrimonialismo, em seguida o burocrático e, por fim, o gerencialismo com o advento da Nova Gestão Pública. Ressalta-se que é pertinente descrever a trajetória dos modos de administrar a coisa pública no Brasil desde os seus primórdios, a fim de prospectar como foi configurado o modelo atual de administração pública e a sua predisposição para o implemento de práticas de governança.

A palavra administração vem do latim – *administratio* – que significa ação de administrar; é a reunião e execução de princípios, normas e funções que objetivam organizar fatores de produção a fim de alcançar determinado resultado (MAXIMIANO, 2000, p. 25). O conceito de administrar está relacionado com a “gestão de interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens sob guarda e conservação alheias”, assim, realiza-se a administração particular quando a gestão dos bens e interesses são individuais; e a administração pública quando os bens e interesses são geridos segundo os interesses da coletividade (MEIRELLES, 2009, p. 82).

De acordo com Salm e Menegasso (2010, p. 103), administração pública “é um conjunto de conhecimentos e de estratégias em ação para prover os serviços públicos – bem comum – para o ser humano, considerado em suas múltiplas dimensões”. Os autores reforçam que a democracia é fator essencial nessa concepção de administração pública, posto que considera o ser humano como cidadão partícipe de uma sociedade multicêntrica articulada politicamente.

Segundo Chiavenato (2006, p. 120), a administração pública no Brasil fundamentou-se e evoluiu-se com base em três modelos: patrimonialista, burocrático e gerencial. Enfatiza-se que esses três modelos foram e têm sido alvos de debates e controvérsias na sociedade brasileira, no entanto, cabe destacar que cada modelo recebeu em sua fundamentação influências segundo o contexto político e cultural do país e do mundo à época, tendo cada qual, sua parcela de importância para o modelo atual brasileiro (SOUZA, 2006, p. 1).

2.1 O modelo de administração pública patrimonialista

Segundo Weber (2004), há evidências de modelos patrimonialistas nas diferentes partes do mundo, dos quais alguns exemplos podem ser observados no contexto histórico político de países como: “o antigo Egito, o império chinês; administração de *honorarios* na

Inglaterra por juízes de paz pertencentes à *gentry*.” (WEBER, 2004, p. 234). Para Bresser-Pereira e Spink (1998, p. 26), patrimonialismo significa “incapacidade ou a relutância de o príncipe² distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados”. Weber (2004, p. 304), afirma que “o patrimonialismo era o ambiente específico para o desenvolvimento ao favoritismo”, uma vez que havia certa confusão em distinguir a *res pública* da coisa privada. Nesse contexto a palavra *res pública* indica filiação etimológica do termo República no latim, isto é, coisa pública (MACHADO, 1995, p. 8). Assim, as características que definem os governos nas sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas correlacionam-se com a incapacidade de separar o patrimônio público do patrimônio pessoal bem como a privatização estatal (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

No modelo patrimonialista o poder centraliza-se no rei e fica sob responsabilidade de um pequeno grupo da elite, que conduz o Estado de acordo com os interesses do soberano, detêm-se o poder político as pessoas de maior prestígio e *status* na sociedade como letrados, juristas, militares, entre outros, apelidados de aristocráticos ou burocratas patrimonialistas (BRASIL, 1995, p. 15).

Os servidores responsáveis por gerir os negócios do rei recebem o *status* de nobreza real, que geralmente, são pessoas muito próximas ao rei, contratadas segundo as preferências do soberano ou por ligação parental – nepotismo (BRASIL, 1995, p. 15). De acordo com Weber (2004, p.304), os cargos de confiança junto do senhor, dotavam-se de poder imenso, porém, sempre propenso à queda repentina de quem os ocupava, às vezes imotivadas, puramente por razões pessoais do soberano, visto que inexistia separação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário.

A corrupção e o nepotismo eram intrínsecos, priorizavam-se nos negócios do Estado os amigos do rei – clientelismo (BRASIL, 1995, p. 15). Os impostos recolhidos não retornavam ao povo em forma de serviços públicos, uma vez que inexistia transparência e responsabilização nos gastos dos tributos arrecadados. Segundo Weber (2004, p. 309), os altos funcionários do rei alcançavam em pouco tempo grandes fortunas provenientes dos tributos pagos pelos súditos e da necessidade destes em comprar atos oficiais tanto do soberano quanto dos burocratas.

O Estado era a nobreza a serviço do rei, politicamente organizado como estamento, com o caráter marcadamente burocrático, no sentido de apropriação de poder inerente ao

² A expressão “o príncipe” nessa concepção relaciona-se com “a mentalidade veiculada pela Renascença, no contexto de afirmação do individualismo burguês e do sentimento nacionalista – não traz as razões de ordem moral do tipo grego, pois o objetivo básico se tornara a obtenção de uma eficácia dos resultados, perseguida no exercício do poder.” (MACHADO, 1995, p. 14).

cargo articulado com o príncipe, era visto como “fonte de todos os milagres e pai de todas as desgraças” e, de certa forma, a monarquia aristocrática contribui com o costume do povo em servir e esperar estático tudo de cima (FAORO, 1984, p. 81-108). Nesse contexto, a origem do patrimonialismo como modelo de administração não é tão recente. Pois, de acordo com (FILIPPIM; ROSSETO; ROSSETO, 2010, p.737):

Mesmo antes do esfacelamento do poder central pela queda do Império Romano em 476, já havia, na Germânia, vínculos feudo-vassálicos que se aprofundaram, resultando num conjunto de relações de proteção e vassalagem que caracterizavam a estrutura medieval e se cristalizaram nas raízes patrimonialistas. Esse modelo de administração pública fundamentada em favores fortaleceu algumas práticas bastante comuns na cena política.

O patrimonialismo teve sustentação nos mais diversos tipos de dominação política, a qual garantia ao soberano sua manutenção no poder. De acordo com Weber (2004):

A questão de como as potências politicamente dominantes vieram a manter-se no poder aplica-se a todos os tipos de dominação política, em todas as suas formas, tanto a tradicional quanto a legal e a carismática. Toda organização de dominação que exige uma administração contínua requer, por um lado, a atitude de obediência da ação humana diante daqueles senhores que reclamam ser os portadores do poder legítimo, e, por outro lado, mediante essa obediência, a disposição sobre aqueles bens concretos que eventualmente são necessários para aplicar a coação física: o quadro administrativo pessoal e os recursos administrativos materiais (WEBER, 2004, p. 527)

Os conceitos de dominação política tradicional, legal e a carismática segundo Weber (2004) estão descritos no Quadro 1.

Quadro 1 – Conceitos dos tipos de dominação política tradicional, legal e carismática

Dominação política	Característica
Dominação Tradicional	Acentua a pessoa do senhor que ordena, a ordem carismática leva à obediência de um dirigente, caudilho ou chefe, qualificado pela fê dos seguidores.
Dominação Legal	Obedece-se às regras e não à pessoa.
Dominação Carismática	Revelação atual ou na graça concedida à determinada pessoa - em redentores, profetas e heroísmo de qualquer espécie.

Fonte: WEBER, 2004, p. 198. Adaptado pelo autor.

No modelo patrimonialista, de acordo com Weber (1991, p. 131), prevalece a dominação tradicional cujo o tipo mais específico é o da dominação patriarcal, em que o soberano emite as ordens segundo interesses puramente individuais e age conforme o seu prazer, sua simpatia e sua antipatia; consta de pessoas dependentes pessoal do senhor ou que lhe estejam ligadas por algum vínculo de fidelidade.

No contexto histórico do patrimonialismo, o conceito de dominação patriarcal vai de encontro com os fatos ocorridos no Brasil desde a chegada dos portugueses em 1500 até a Revolução de 1930 com o fim da república velha e surgimento do Estado novo. Segundo (FILIPPIM; ROSSETO; ROSSETO, 2010):

A compreensão da atual configuração da administração pública no Brasil só é possível se for considerado o contexto histórico no qual ela foi construída. Por esse motivo, inventariou-se o processo histórico da abordagem patrimonialista, predominante no Brasil Colônia (1500-1822), Império (1822-1889) e na República Velha (1889-1930) (FILIPPIM; ROSSETO; ROSSETO, 2010, p. 737).

Desse modo, predominou-se no Brasil entre os anos de 1500 e 1822, a exploração das riquezas naturais em benefício da coroa portuguesa a qual exerceu o seu domínio com base nos interesses do soberano. Com isso, transferiu-se para o Brasil uma forma de administrar centralizadora, balizada em um Estado intervencionista, controlador e apoiado na troca de favores (FILIPPIM; ROSSETO; ROSSETO, 2010; HOLANDA, 1995; FAORO, 1984).

Ao chegarem em terras brasileiras, os portugueses deparam-se com abundância de terras férteis, ainda mal desbravadas, clima tropical e outras condições físicas propícias para exploração de lavouras e demais riquezas brasileiras. Isso “fez com que a grande propriedade rural, se tornasse, aqui, a verdadeira unidade de produção.” (HOLANDA, 1995, p. 48). De início, no período colonial, utilizou-se da força indígena para as plantações de cana-de-açúcar, porém, sem sucesso. Segundo Holanda (1995, p. 49), “o que o português vinha buscar, era sem dúvida, a riqueza, mas riqueza que custa ousadia, não riqueza que custa trabalho”. Assim, devido ao insucesso com a mão de obra nativa, restava aos portugueses solucionar a questão do trabalho para expandir os negócios das lavouras. Então o recurso mais fácil para eles estaria na escravização dos negros africanos (HOLANDA, 1995, p. 48-49).

As plantações comerciais, que vieram a promover o desenvolvimento da economia independente e escravista seriam, mais tarde, a estratégia administrativa exercida no período de colonização. No entanto, a civilização brasileira não se restringiu apenas às lavouras de cana-de-açúcar, uma vez que os portugueses ao se relacionarem com os índios, descobrem outras riquezas inexploradas presentes nas terras, águas e matas brasileiras como o ouro, diamante, pau-brasil, animais e demais produtos (HOLANDA, 1995, p. 48-49). Sendo assim, “não foi a rigor uma civilização agrícola o que os portugueses instauraram no Brasil, foi, sem dúvida, uma civilização de raízes rurais.” (HOLANDA, 1995, p. 73)

Na dificuldade de administrar o território brasileiro, pela sua imensidão e sob o risco de perder a área para os franceses, a coroa portuguesa decide iniciar a colonização distribuindo a terra em partes, chamadas capitanias hereditárias, as quais foram repartidas aos

seus donatários, conhecidos por capitães e governadores da terra, membros da baixa nobreza, indicados pela coroa portuguesa, com a responsabilidade de povoar as terras e explorar suas riquezas a fim de estimular o comércio português (FAORO, 1984; HOLANDA, 1995). Assim “o regime das capitanias hereditárias (1534-49) se alimentaria de outro propósito, provavelmente o de fixar populações ociosas e assegurar, com a povoação, a defesa do território” (FAORO, 1984, p. 110).

Na visão de Faoro (1984, p. 110), “a colonização foi obra do Estado, como as capitanias representaram delegação pública de poderes, sem exclusão da realeza.” Nesse contexto as capitanias constituem-se como um empreendimento militar e econômico fundamentado no sistema político administrativo do reino no qual “a autoridade pública se constitui, armadura prévia, sempre que haja produtos a exportar e plantações a fixar” (FAORO, 1984, p. 118).

Entretanto, a administração das capitanias sob responsabilidade do donatário, não se sustentou por muito tempo vindo a fracassar, devido, principalmente, aos altos custos de manutenção, ataques dos índios e a inexperiência dos donatários em administrar um território tão extenso, tal fato, fez com que a coroa repensasse o modelo administrativo das capitanias (FAORO, 1984). Sendo assim, a “Coroa, só ela e mais ninguém, dirige a empresa que é seu monopólio inalienável. As terras descobertas, como se fossem conquistadas, pertenciam, de direito e de fato, à monarquia” (FAORO, 1984, p. 69-70).

Com o advento do liberalismo europeu, que segundo Faoro (1984, p. 226), “os ricos e poderosos fazendeiros cuidam em diminuir o poder do rei e dos capitães-gerais apenas para aumentar o próprio, numa nova partilha de governo, sem generalizar às classes pobres a participação política”, coincide em 1808, com a transmigração da corte portuguesa ao Brasil que se instala no Rio de Janeiro. De acordo com Perlatto (2015):

Desde 1808, quando ocorre a chegada da família real, trazendo em seu bojo uma série de transformações políticas, sociais, econômicas e culturais, verificar-se-ão os primeiros indícios da construção de uma esfera pública no Brasil, ainda que pouco permeável tanto aos setores subalternos e aos seus interesses, quanto aos temas capazes de introduzir o novo nesse mundo (PERLATTO, 2015, p. 126).

As transformações que ocorrem com a chegada da família real proporcionam o início de um sistema administrativo estruturado que segundo Aguiar (2000, p. 313) “acentua a tendência centralizadora e, embora até possam ocorrer iniciativas de caráter liberal, a ordem patrimonial é predominante.” Para Faoro (1984, p. 109), “o Brasil, tal como a Índia, seria um negócio do rei, integrado na estrutura patrimonial, gerida pela realeza, versada nas armas e cobiçosamente atenta ao comércio.”

Dito isso, a gestão patrimonial configura como o primeiro modelo de administração pública implementado no Brasil, baseada nos conceitos do Estado colonial, autoritário e escravocrata português. Ele teve uma presença forte na formação do Estado brasileiro e na sua sociedade, principalmente no que se refere a usurpação dos recursos públicos pelos governantes e servidores a fim de satisfazer seus interesses pessoais (BRASIL, 1995). As abordagens características das práticas do patrimonialismo na administração pública estão listadas no Quadro 2:

Quadro 2 – Abordagens características do patrimonialismo na administração pública

Modelo de administração pública	Características
Patrimonialismo	<p>Lealdade pessoal à figura do mandatário;</p> <p>Favoritismo e critérios pessoais na distribuição de cargos e benesses públicas;</p> <p>Personalismo: predominância da vontade pessoal do mandatário;</p> <p>Clientelismo e assistencialismo mantendo a população dependente de ações esporádicas;</p> <p>Improviso: ação realizada sem planejamento prévio.</p>

Fonte: Filippim; Rosseto e Rosseto, 2010, p. 741. Adaptado pelo autor.

Para Filippim, Rosseto e Rosseto, (2010, p. 737), mesmo “a independência em 1822 não representou um avanço na administração pública do país, já que o Império foi pautado pelo centralismo e pelo absolutismo”. A administração patrimonialista manteve-se na política brasileira até 1935, em linhas gerais, perpassou pelo período colonial, imperial e república velha e caracterizou-se por “uma administração pública pré-moderna alicerçada na pessoalidade e no interesse privado em detrimento do público” (FILIPPIM; ROSSETO; ROSSETO, 2010, p. 737).

No Brasil, a administração pública patrimonial perde força frente ao contexto político (democracias parlamentares) e econômico (capitalismo industrial) do século XIX, que segundo Bresser-Pereira (1996, p. 10), era “essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo que o controla.” Nesse sentido, fez-se necessária uma nova abordagem, que não mais restringia-se em separar o público do privado, mas também o político do administrador público. Dentro desse entendimento “surge a administração burocrática moderna, racional-legal.” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 10).

Segundo Filippim, Rosseto e Rosseto (2010, p. 737), “embora ainda sejam

perceptíveis práticas clientelistas e personalistas, desde os anos 30, por força da pressão da opinião pública, o Estado brasileiro vem implantando reformas no intuito de superar o vício patrimonialista”. Assim, na tentativa de combater a corrupção, o nepotismo e os privilégios do modelo patrimonialista instalado no Brasil, surge, inspirada no modelo weberiano, a administração pública burocrática.

2.2 O modelo de administração pública burocrática

De acordo com Menegassi (2007, p. 21), a origem do termo burocracia surgiu no século XVIII na França com o ministro do governo, Jean-Claude Marie Vicent, que ao referir-se às repartições públicas, criou o termo *bureaucratie* (burocracia) “formado pelo termo francês bureau (escritório) e krátos, oriundo do grego e que significa poder”. O conceito inicial remete ao poder dentro das repartições, foi recebendo novas reconfigurações, das quais, a mais relevante surge no século XIX, pelo sociólogo alemão, Max Weber (1963), que conceituava a burocracia como instrumento transformacional, que por ações racionalmente ordenadas transformava a “ação comunitária” em “ação societária”. Dessa maneira o termo burocracia passou a se referir aos diversos tipos de organizações (MENEGASSI, 2007, p. 21).

Com o advento do capitalismo industrial do século XIX somado à necessidade de fortalecer a democracia parlamentar, faz-se mister um Estado moderno racional com clara definição entre o público e o privado e separação das atribuições do político e do administrador público, “surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal.” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 4-5). Segundo Denhardt (2012, p. 40) “embora o termo *burocracia* se aplique quase sempre a órgãos do governo, esta forma de organização também é encontrada em empresas de negócios, associações voluntárias e até instituições religiosas”.

A burocracia moderna se instala nas organizações públicas e privadas com a finalidade de propiciar a racionalidade técnica e a divisão social do trabalho, que se destaca pela especialização e treinamento racionais, fundamentos do modelo Racional-Legal (BRESSER-PEREIRA, 1996; DENHARDT, 2012). Nesse contexto, a palavra racional se relaciona com a capacidade humana de agir, fazer escolhas, ou seja, raciocinar, a fim de buscar um determinado objetivo preestabelecido, enquanto o termo legal remete-se às regras e leis a serem seguidas (WEBER, 2004, p. 540-541).

As organizações burocráticas modernas se mostram atraentes no sentido de possibilitar a eficiência na busca dos seus objetivos, das quais contam com a dominação (normatização) do trabalho de um grande grupo de funcionários. De acordo com Weber (2004):

(...) suas relações comerciais baseiam-se, sem exceção, em crescente precisão, continuidade e, sobretudo, rapidez das operações. Isto está condicionado, por sua vez, pela natureza peculiar dos modernos meios de transporte e comunicação, dos quais faz parte, entre outras coisas, o serviço de informações da imprensa. A aceleração extraordinária na transmissão de comunicados públicos de fatos econômicos ou puramente políticos exerce, como tal, uma forte pressão contínua em direção à maior *aceleração* possível do tempo de *reação* da administração diante das situações dadas em cada momento, e o ótimo, neste sentido, pode somente ser alcançado, em regra, por uma organização burocrática rigorosa. (A circunstância de que o aparato burocrático pode também produzir, e de fato produz, certos obstáculos que impedem uma resolução adequada do caso individual, não pode ser tratada neste lugar.) (WEBER, 2004, p. 212).

A burocratização na visão de Weber (2004, p. 212), tende a oferecer “o ótimo de possibilidade para realizar o princípio da repartição do trabalho administrativo segundo aspectos puramente objetivos, distribuindo-se as tarefas especiais entre funcionários especializados”, que se aprimoram na prática contínua. Foi nesta perspectiva que a burocracia foi pensada como modelo de administração pública, na necessidade de acabar com as práticas patrimonialistas no setor público. Segundo Bresser-Pereira (1998, p. 26):

(...) burocracia é a instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção - dois traços inerentes à administração patrimonialista -, os princípios de um serviço público profissional, e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional.

A administração pública burocrática tem como objetivo otimizar as rotinas nas organizações; estabelecer regulamento e normas internas nas diversas práticas executadas pelas pessoas segundo os cargos ocupados; e fortalecer a hierarquia institucional. Dessa forma para Denhardt (2012, p. 39) “a autoridade legal – que depende da criação de normas legais no seio de um grupo e do acordo celebrado entre os membros do grupo visando sujeitá-los ao império do sistema legal – é exercida por um *staff*³ administrativo burocrático.”

A racionalidade e a impessoalidade, princípios bases da teoria burocrática, defendidos por Weber (2004) contribuem para as tomadas de decisões nas organizações, balizadas nos aspectos técnicos, racionais, legais e não pessoais. Há concepção, neste modelo, de que os cargos sejam ocupados por pessoas realmente capacitadas, com competência para desempenhar suas diversas funções na organização. Para Weber (2004, p. 541) “o funcionário moderno, como convém à técnica racional da vida moderna, está cada vez mais sujeito, constante e inevitavelmente, a um treinamento específico e cada vez mais especializado ” e todas as burocracias no mundo tomam este caminho.

O modelo burocrático weberiano defende uma organização eficiente por excelência, o qual tem-se uma definição clara e objetiva das regras e a quem deve obedecê-las na

³ Funcionário ou Grupo de Funcionários.

organização. Difere, portanto, do conceito popular de burocracia, que segundo Chiavenato (2014, p. 262) “é entendida como uma organização em que papelório se multiplica e se avoluma, impedindo soluções rápidas ou eficientes.”. Tal conceituação, acaba de certa forma, vinculando a palavra burocracia às disfunções do sistema e não ao sistema em si mesmo, afirma o autor. As práticas características da administração pública burocrática segundo Filippim, Rosseto e Rosseto (2010) estão listadas no Quadro 3:

Quadro 3 – Abordagens características da burocracia na administração pública

Modelo de abordagem na administração pública	Características
Burocrática	<p>Centralização da tomada de decisão e dos controles;</p> <p>Padronização dos processos e procedimentos;</p> <p>Formalismo: ação mediante normas pré-estabelecidas;</p> <p>Impessoalidade: tratamento igual para todos;</p> <p>Hierarquização: divisão e escalonamento do trabalho;</p> <p>Legalismo: obediência restrita às leis e aos estatutos;</p> <p>Disciplina;</p> <p>Foco nos controles;</p> <p>Especialização do serviço;</p> <p>Departamentalização rígida;</p> <p>Eficiência: fazer mais com menos e fazer o que se espera que se faça naquela função.</p>

Fonte: Filippim; Rosseto e Rosseto, 2010, p. 741. Adaptado pelo autor.

O modelo burocrático weberiano, por sua vez, pauta-se em meios para atingir-se os fins de forma que as metas sejam alcançadas com maior eficiência possível nas organizações. Contudo, de acordo com Chiavenato (2014), há deficiências inerentes à burocracia no ambiente das organizações de difícil previsibilidade. Principalmente, no que diz respeito a atitudes de pessoas ocupantes dos altos cargos, seja por influências externas ou puramente por questões pessoais arbitrárias inerentes à ação humana, tais como indicações para cargos na organização pautada em critérios distorcidos do regulamento próprio, excesso de formalismo e demais desvios em relação às regras estabelecidas. Em virtude disso, surgem anomalias inerentes ao modelo burocrático, entendidas como disfunções da burocracia, conforme consta no Quadro 4.

Quadro 4 – Disfunções da Burocracia

Disfunções da burocracia	Consequência das disfunções da burocracia
Internalização das normas	Imprevisibilidade do funcionamento
Excesso de formalismo e papelório	
Resistência às mudanças	
Despersonalização do relacionamento	
Caracterização do relacionamento	
Superconformidade	
Exibição de sinais de autoridade	
Dificuldade com clientes	

Fonte: CHIAVENATO, 2014, p. 270. Adaptado pelo autor.

As disfunções da burocracia trazem consigo a imprevisibilidade do funcionamento da organização, o que contraria o conceito fundamental da teoria burocrática proposta por Weber, a qual defendia a previsibilidade e a rotina dos procedimentos, pautados em regulamentos de caráter racional no que se referem aos serviços e responsabilidades dentro das organizações (CHIAVENATO, 2014).

A administração burocrática clássica, tem base conceitual nos modos de gerenciar do exército prussiano e segundo Bresser-Pereira (1996, p. 4) foi implementada no século XX nos principais países europeus, no início do século XIX nos Estados Unidos e, em 1936, no Brasil, com a reforma administrativa, fundamentada no princípio do mérito profissional. Ela surge no período do primeiro governo de Getúlio Vargas, que impôs forte atuação do Estado e centralização política. A ordem era implementar o modelo novo de Estado a fim de acabar com os vícios da antiga aristocracia absolutista. Conforme Bresser-Pereira (2001):

Estadista frio no uso do poder, mas apaixonado pela missão de mudar o país, Vargas lidera com extraordinária competência política e administrativa a transição. Estabelece afinal o poder da União sobre os estados federados e as oligarquias locais, e dá impulso ao processo de industrialização (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 9).

Institui uma proposição de modelo burocrático inspirado no formato britânico de serviço público cuja concepção se fundamenta na normatização para ingresso de profissionais no setor público, com regras de promoção e plano de carreira baseados no mérito. O governo getulista, entendido como autoritário e centralizador, deu início a reforma da administração pública burocrática brasileira, que de certa maneira preservava ainda algumas características aristocráticas do Estado patrimonialista brasileiro. De acordo com Bresser-Pereira (2001):

O novo Estado fundado pela Revolução de 1930, ainda que conserve elementos da velha aristocracia, será um Estado antes do que qualquer coisa autoritário e burocrático no seio de uma sociedade em que o capitalismo industrial se torna afinal dominante. Vargas tinha origem nos criadores de gado do Sul, fazia parte da “oligarquia substituidora de importações”, na expressão de Ignácio Rangel, mas as duas classes que ele vai presidir são classes novas: a burguesia industrial e a nova classe média tecnoburocrática. Ambas eram originárias de classes ou estamentos antigos: a burguesia industrial originava-se da burguesia mercantil; a moderna burocracia evoluiu do estamento burocrático patrimonialista. [...] Além da clássica tarefa política e administrativa, a nova burocracia passava a ter uma função econômica essencial: a coordenação das grandes empresas produtoras de bens e serviços, fossem elas estatais ou privadas (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 9).

Uma das propostas centrais para a reforma burocrática criadas por Vargas no Brasil se deu com a instituição do Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC) em 1936, que dois anos depois, transformou-se no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado para organizar a administração pública nacional, no que diz respeito à eficiência e profissionalismo na administração financeira, de pessoal e de materiais; com função executora e políticas focadas no mérito profissional dos servidores públicos. Segundo Araújo (2017):

O DASP, que em princípio havia sido pensado para ter a posição hierárquica de departamento – posto intermediário na hierarquia dos órgãos públicos –, ao assumir e ampliar consideravelmente as capacidades do CFSPC, na prática passou a exercer as funções de um verdadeiro super ministério, pois centralizou em si aspectos para além da mera coordenação do funcionalismo público na esfera federal, cujo gerenciamento se encontrava na ocasião centralizado sob controle do poder executivo (uma das consequências da própria vigência do Estado Novo) (ARAÚJO, 2017, p. 23-24).

A criação do DASP, como pauta da reforma burocrática ocorrida no Brasil com o Estado Novo, foi considerada a primeira tentativa sistemática de vencer o patrimonialismo, no entanto, considera-se que “foi meramente instrumental, já que transplantou princípios administrativos universais de organização, tais como a burocracia ortodoxa⁴, para dentro de um regime ditatorial” brasileiro (FILIPPIM; ROSSETO; ROSSETO, 2010, p. 738).

Com a derrocada do governo getulista em 1945, inicia-se o desmonte parcial do DASP pelo presidente interino José Linhares, que segundo Souza (2017, p. 24) foram firmados “decretos-leis que limitaram substancialmente o campo de atuação deste departamento.” Dessa maneira “o DASP foi relativamente bem-sucedido até o início da redemocratização em 1945.” (COSTA, 2008, p. 846), depois disso, o departamento passa a autorizar nomeações para diversos órgãos públicos sem concurso prévio, procedimento decorrente da autonomia concedida às organizações públicas em seus regulamentos, vindo a transformar os órgãos públicos em um campo fértil para a prevalência do favoritismo em detrimento do mérito,

⁴ Modelo burocrático idealizado por Weber pautado na eficiência e eficácia. (MARTINS, 2018, p. 2)

como ocorrera no modelo de administração patrimonialista.

Em vista disso, o modelo burocrático brasileiro já não conseguia naquela época superar o patrimonialismo por completo e ser eficiente como se esperava. Assim, “tornou a burocracia um fim em si mesmo.” (FILIPPIM; ROSSETO; ROSSETO, 2010, p. 738). O modelo de administração burocrática perdurou por pouco tempo como modelo de gestão pública no Brasil. Para Bresser-Pereira (2001, p. 13) “desde o início dos anos 60 formara-se a convicção de que a utilização dos princípios rígidos da administração pública burocrática constituía-se em um empecilho ao desenvolvimento do país”.

Com isso, foram necessárias algumas tentativas de superar as disfunções da burocracia, no que concerne à ineficiência, centralização, populismo e autoritarismo, que por outro lado, resultaram no fortalecimento de burocratas altamente poderosos na administração pública brasileira. Entretanto, a partir de 1964, no intuito de reordenar e desburocratizar o aparato estatal, surgem propostas com características voltadas para o gerencialismo. Conforme Bresser-Pereira (2001):

(...) de novo no poder, os militares promovem, com a ativa participação de civis, a reforma administrativa de 1967, consubstanciada no Decreto-Lei 200. Esta era uma reforma pioneira, que prenunciava as reformas gerenciais que ocorreriam em alguns países do mundo desenvolvido a partir dos anos 80, e no Brasil a partir de 1995. Reconhecendo que as formas burocráticas rígidas constituíam um obstáculo ao desenvolvimento quase tão grande quanto as distorções patrimonialistas e populistas, a reforma procurou substituir a administração pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”: distinguiu com clareza a administração direta da administração indireta, garantiu-se às autarquias e fundações deste segundo setor, e também às empresas estatais, uma autonomia de gestão muito maior do que possuíam anteriormente, fortaleceu e flexibilizou o sistema do mérito, tornou menos burocrático o sistema de compras do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 14).

Assim, a partir da necessidade de superar o excesso de formalismo do modelo burocrático e na perspectiva de uma mudança organizacional e cultural na administração pública brasileira, propõe-se o gerencialismo, um novo modelo de administração pública no Brasil, também entendido como pós-burocrático (FILIPPIM; ROSSETO; ROSSETO, 2010; BRESSER-PEREIRA, 2001).

2.3 O modelo de administração pública gerencial

A burocracia proposta por Weber era vista como o campo propício para a eficiência na administração e, até então, considerava-se o modelo ideal para superar o patrimonialismo. Porém, na prática, o que se presumia de eficiência com a implementação do modelo

burocrático, não se concretizou por completo, principalmente “no momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 10).

Compreendida como “o sistema de descrição, explicação e interpretação do mundo a partir das categorias da gestão privada” (CHANLAT, 2002, p. 2) o gerencialismo é transplantado para o setor público enquanto concepção organizacional, aderindo aos princípios administrativos da “eficiência, produtividade, desempenho, competência, liderança empresarial, qualidade total, cliente, produto, *marketing*, excelência, reengenharia etc.” (CHANLAT, 2002, p. 2). Conforme Castro (2008):

(...) a gestão gerencial caracteriza-se pela busca da eficiência, pela redução e pelo controle dos gastos públicos, pela demanda de melhor qualidade dos serviços públicos, pelos modelos de avaliação de desempenho, por suas novas formas de controlar o orçamento e os serviços públicos e pela descentralização administrativa, que dá maior autonomia às agências e aos departamentos (CASTRO, 2008, p. 391).

A abordagem gerencial na administração pública teve início nos países como Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia, e depois, gradualmente, na Europa continental e Canadá como forma de responder os insucessos provenientes da burocracia weberiana que ocorrera nas últimas décadas do século XIX (ABRUCIO, 1997, p. 7).

A crise econômica mundial, da década de 1970, agravada pela crise do petróleo em 1973 e mais tarde pela crise fiscal, interrompeu a prosperidade econômica que o mundo conheceu pós Segunda Guerra Mundial. Como consequência, tanto os países capitalistas quanto os socialistas e de terceiro mundo perceberam o seu efeito na taxa de crescimento da economia local. Assim, a partir de um consenso global, demandou-se por parte do Estado imediata intervenção na economia a fim de manter a sustentação econômica do mercado e garantir a oferta dos serviços sociais – o Estado do bem-estar (ABRUCIO, 1997, p. 6).

No entanto, a carga de serviços assumida pelo Estado frente as demandas sociais, *déficit* das contas públicas e a necessidade de reafirmar o seu papel de interventor na economia para o equilíbrio fiscal, culminou na incapacidade em gerir tais demandas. Conforme ressalta Abrucio (1997, p. 6) “o tipo de Estado que começava a se esfacelar em meio à crise dos anos 70 tinha três dimensões (econômica, social e administrativa), todas interligadas”. As características dessas dimensões do Estado naquele período estão descritas no Quadro 5:

Quadro 5 - Características das dimensões do Estado

Dimensões do Estado	Características
Keynesiana (econômica)	Ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional — telecomunicações e petróleo, por exemplo
<i>Welfare State</i> - Estado de bem-estar (social)	Correspondia à dimensão social do modelo, tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.) para garantir o suprimento das necessidades básicas da população.
Modelo burocrático weberiano - Funcionamento interno do Estado (administrativa)	Cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental

Fonte: (ABRUCIO, 1997, p. 6). Adaptado pelo autor.

Assim, a reforma do Estado tornou-se a agenda em todo o mundo e, demandando nova reconfiguração na forma de intervenção do Estado na sociedade. Conforme Abrucio (1997, p. 6), “a redefinição do papel do Estado na economia e a tentativa de reduzir os gastos públicos na área social [...] foram as duas saídas mais comuns à crise das dimensões econômica e social do antigo tipo de Estado. ”

Nesse contexto, frente à falência das organizações públicas burocráticas e a necessidade de resposta do Estado moderno às crises econômica e social e, considerando sua incapacidade de administrar, no cenário mundial, “foram introduzidos, em larga escala, padrões gerenciais na administração pública” (ABRUCIO, 1997, p. 7).

De todo modo, o debate acerca dos modelos de gestão na administração pública entrelaçou-se com a discussão acerca do Estado, que sob a perspectiva da gestão gerencialista, objetivava atender às demandas dos consumidores (cidadãos), principalmente no que se referia ao aumento da eficiência governamental, à oferta de serviços de qualidade e controle dos gastos públicos. Souza (2006) aponta três dimensões de abordagens para o movimento gerencialista na administração pública:

(1) a *New Public Administration*, (A Nova Administração Pública) de orientação americana, adotada e popularizada durante o governo de Ronald Reagan nos Estados Unidos em 1980; (2) a *New Public Management*, (A Nova Gestão Pública) de orientação mais liberal, nos moldes adotados pela Inglaterra durante o governo da Primeira Ministra Margaret Thatcher, em 1979; e, (3) o *Managerialism*, vertente de tradição inglesa que gerou na reforma do setor público da Inglaterra, três visões diferentes das abordagens gerencialistas: o modelo puro, o *consumeirismo* e o *public service orientation* (SOUZA, 2006, p. 11).

O foco da abordagem gerencial no âmbito da administração pública era direcionado para os resultados, ou seja, para os fins (objetivos) - entrega final do seu produto ao cidadão -, diferindo do modelo burocrático que se concentrava aos meios como forma de afastar as práticas patrimonialistas (SOUZA, 2006). Ressalta-se que nas atividades meios (processos) do modelo gerencial manteve características do modelo burocrático, entretanto, propunha-se eliminar suas disfunções.

Souza (2006), cita alguns exemplos característicos do modelo de administração pública gerencial:

Administração profissional; descentralização administrativa; maior competição entre as unidades administrativas; disciplina fiscal e controle no uso de recursos; avaliação de desempenho; controle de resultados; adoção de práticas de gestão do setor privado; dentre outras (SOUZA, 2006, p. 11).

O modelo gerencial na administração pública, também entendido como a Nova Administração Pública (NAP), traz para dentro do setor público uma nova visão de administrar, adota-se, portanto, o conceito de efetividade, eficácia, ética, planejamento, aumento da eficiência e qualidade dos serviços entre outras. No Quadro 6, são ilustradas as características de abordagem da NAP.

Quadro 6 – Características de abordagem da NAP

Modelo	Características
Nova Administração Pública	<p>Eficácia: fazer a coisa certa; aquilo que atenda aos objetivos da organização pública e do atendimento ao cidadão;</p> <p>Efetividade: fazer a coisa certa com responsabilidade social;</p> <p>Criar e manter mecanismos de participação do cidadão;</p> <p>Ética;</p> <p>Dar transparência ao planejamento e ações da administração pública;</p> <p>Administração pública local pode fazer a articulação do desenvolvimento;</p> <p>Gestão de políticas públicas;</p> <p>Gestão responsável recursos públicos;</p> <p>Inovação: busca constante de soluções inovadoras;</p> <p>Avaliação sistemática da gestão pública (interna e externa) e do alcance das políticas públicas;</p> <p>Construção consenso em relação ao futuro almejado;</p> <p>Arranjos em rede: integração de projetos, de ações, de instituições e de pessoas;</p>

(Continua)

Aprendizagem social e organizacional;
Elaboração, gestão e avaliação de Planejamento estratégico participativo;
Capacidade de Interlocução e comunicação social;
Gestão do entorno político;
Foco nas necessidades do cidadão;
Visão de longo prazo;
Compromisso com a gestão pública: seriedade e compromisso com a dimensão valorativa;
Gestão de pessoas e do conhecimento da organização pública.

Fonte: Filippim; Rosseto e Rosseto, 2010, p. 741 - Adaptado pelo autor.

Desse modo, a primeira tentativa de implementar a administração pública gerencial no Estado brasileiro data-se do ano de 1967. Segundo Bresser-Pereira (1996):

(...) a reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil [...] O decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações. Através da flexibilização de sua administração buscava-se uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado, e se fortalecia a aliança política entre a alta tecnoburocracia estatal, civil e militar, e a classe empresarial (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 7).

O Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967⁵, da Presidência da República brasileira foi promulgado no intuito de estruturar toda a administração pública do país e objetivava promover a descentralização e flexibilizar as ações do Estado na economia. Isso fez com que alguns autores o considerassem uma espécie de segunda reforma do Estado moderno brasileiro. Entretanto, não concretizada, uma vez que trazia ainda em sua formatação traços da burocracia, prevendo alguns favoritismos na contratação de pessoal nos órgãos públicos e não apresentando mecanismos substanciais para as mudanças no contexto da administração indireta e central.

Sendo assim, a primeira proposta para superar a administração pública burocrática brasileira, considerada por muitos a primeira reforma do Estado moderno brasileiro, fracassa e

⁵ BRASIL, Decreto-Lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm

fica pelo caminho (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 7). Desde a proposta do modelo burocrático em 1937 até o Decreto-Lei nº 200 de 1967, após tentativas frustradas de reformas como a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil passou por diversas mudanças no contexto político e avolumou ainda mais seus gastos quando torna-se o *Welfare State* – Estado do bem-estar social.

As despesas expandiram-se vertiginosamente e uma reforma mais incisiva, voltada para o Estado moderno gerencial, era considerada como saída para a situação, a qual demandava uma mudança de concepção, tanto da forma de relacionar-se com a sociedade quanto na reorganização política. Foi necessário, portanto, melhorar a eficiência do aparelho do Estado, ou seja, promover uma reforma nos modos de gerir o Estado – reforma administrativa. É dentro desse contexto que o Brasil inicia a sua reforma gerencial que Segundo Bresser-Pereira (2009):

(...) como as demais reformas dessa natureza, respondeu ao grande aumento do tamanho do Estado que implicou sua transformação em um Estado Social; ao tornar a administração pública ou a organização do Estado mais eficiente, legitimou os grandes serviços sociais de educação, saúde, previdência e assistência social que a partir de dois marcos – a Revolução de 1930 e a transição democrática de 1985 – resultaram na transformação do regime político de oligárquico-liberal brasileiro em um regime democrático e social (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 2).

Dando sequência a agenda da reforma gerencial do Estado brasileiro, em janeiro de 1995, logo no início do governo do então eleito presidente da república, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a Secretaria da Administração Federal da Presidência da República (SAF) transformou-se em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que segundo Guimarães (2012, p. 27), tinha como objetivo “orientar e instrumentalizar a reforma do aparelho do Estado através do Plano Diretor” e com atribuição de estabelecer condições para o aumento da governança do governo (BRASIL, 1995, p. 11).

A formalização da proposta da reforma gerencial da administração pública brasileira se deu com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), em novembro de 1995, sob a liderança do ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, que tinha como foco a reforma geral do Estado segundo as bases modernas e racionais (ALENCAR; FONSECA, 2016, p. 175). De acordo com Silva e Marin (p.4, 2013) o PDRAE “(...) abrangia uma definição precisa dos setores do Estado (núcleo estratégico, atividades exclusivas, atividades não-exclusivas e produção de bens para o mercado), assim como os seus papéis e tipos de administração (burocrática e gerencial)”.

O PDRAE fundamentou-se em três dimensões: 1) Institucional-legal, a qual propunha-se uma reforma do sistema normativo nacional; 2) Cultural, em que objetivava-se alterar a

cultura burocrática para a cultura gerencial, e 3) Gestão pública, que introduziu a administração gerencial, modernização da organização e das ferramentas de gestão (BRASIL, 1995, p. 20).

Além do PDRAE, a reforma da NAP no Brasil, entendida como gerencialista, tinha mais três iniciativas, a saber: o modelo de gestão por resultados propostos pelo Plano Plurianual 2000-2003; a implementação do aparato regulatório a partir das privatizações e a Lei de Responsabilidade Fiscal (FILIPPIM, 2005, p. 95).

A estratégia inicial do governo para a reforma do Estado foi a criação de organizações sociais, na qual objetivou descentralizar as atividades não exclusivas do Estado como limpeza, apoio, segurança entre outras a fim de promover a participação da sociedade. Isso fez com que o governo começasse a assumir o papel de regulador, promotor e financiador e deixasse de executar as atividades antes lhe atribuídas.

De acordo com Silva (2016, p. 348), é perceptível que o modelo gerencialista proporcionou avanços consideráveis na administração pública brasileira, entretanto nem todas as expectativas para as quais foi proposto, foram atendidas em sua plenitude. Fato foi, que o liberalismo, característico da reforma gerencial, não levou em consideração as particularidades do serviço público como equidade e justiça. A proposta de fazer mais com menos, as privatizações e a transferência das práticas da iniciativa privada para o setor público tinham os cidadãos como meros consumidores. Tais medidas comprometeram os investimentos e a oferta de serviços sociais, que acometeram diretamente as pessoas das camadas mais baixas da sociedade, dependentes diretas dos serviços públicos (SILVA, 2016, p. 348-349).

Nesse sentido, o Estado deveria aprimorar a gestão dos serviços públicos voltados para as reais necessidades do cidadão. Assim, em um segundo momento, dentro do movimento da reforma gerencial, foi proposta uma nova forma de gerir o aparato estatal, estruturada para além dos resultados, com foco no interesse público, voltada para qualidade dos serviços ofertados, transparência, *accountability*, inovação, planejamento entre outros. Desse modo, considerou-se tais aspectos, precursores para o surgimento da nova gestão pública no Brasil, pautado na qualidade e profissionalismo (ALENCAR; FONSECA, 2016, p. 175).

2.4 A Nova Gestão Pública

A *New Public Management* (NPM) ou a Nova Gestão Pública (NGP) surge do amplo

movimento de reformas intervencionistas, reguladoras e de gestão no propósito de aumentar a eficiência no setor público de alguns países como Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia, com início no final dos anos de 1970, alicerçada em fortes componentes políticos, ideológicos e econômicos que provocam mudança substancial no papel do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998; FILIPPIM, 2005).

Em conformidade com o pensamento da nova direita, movimentos reformistas que tiveram início na Grã-Bretanha, sob o comando da primeira ministra Margaret Thatcher e, nos Estados Unidos, no mandato do presidente Ronald Reagan, com propósito de superar a recessão econômica e a desordem fiscal vivenciadas naqueles países na década de 1980, e, que mais tarde, aderem também, a Nova Zelândia e Austrália (ABRUCIO, 1997).

As reformas administrativas sob o prisma da NGP transformaram-se em pauta nas agendas da maioria dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e demais nações (GRUENING, 2001, p. 2). Dessa maneira, as similaridades dessas reformas em diversos países, fizeram com que pesquisadores acadêmicos as identificassem e as organizassem à época sob o “rótulo de Nova Gestão Pública” (DUNSIRE, 1995 *apud* GRUENING, 2001, p. 2). Segundo Marini (2009):

(...) os processos de transformação da gestão pública [...] foram muito impregnados pelos princípios da denominada Nova Gestão Pública, inicialmente a serviço de um ideal neoliberal de enxugamento, controle e eficiência, preconizando a aplicação de tecnologia gerencial privada ao setor público (MARINI, 2009, p. 8).

Desse modo, a Nova Gestão Pública, “consiste em um amplo movimento de reforma na administração pública, a fim de obter melhores desempenhos, estabelecendo um conjunto de mudanças deliberadas nas estruturas e processos das organizações do setor público.” (CAVALCANTE; CAMÕES, 2017, p. 91). Assim, a NGP é criada para modernizar a administração pública e, sobretudo, corresponder às demandas da sociedade por melhor qualidade dos serviços e eficiência nos gastos públicos. E, por consequência disso, “rapidamente se espalhou por muitos países desenvolvidos e emergentes.” (CAVALCANTE; CAMÕES, 2017, p. 91).

2.5 Histórico e evolução da Nova Gestão Pública no Brasil (NGP)

De acordo com (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 6), a reforma gerencial da administração pública brasileira de 1995 se dá no sentido de substituir a “administração pública burocrática, misturada a práticas clientelistas ou patrimonialistas, por uma administração pública gerencial, que adota os princípios da nova gestão pública (*new public*

management)” No Brasil, os princípios da NGP surgem durante a reforma gerencial do aparelho do Estado, a partir da publicação do PDRAE, especificamente na dimensão da gestão pública, o qual tem-se como objetivo a implementação do modelo gerencial, modernização das organizações e de ferramentas de gestão. Eles seguem, em linhas gerais, o modelo implementado na Grã-Bretanha pela primeira ministra Margaret Thatcher, que segundo Bresser-Pereira (1999) envolvia os seguintes pontos:

a) a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios; b) a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo-se uma distinção entre as atividades exclusivas, que envolvem o poder do Estado e devem permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas, que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado; c) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objeto de contratações externas; d) a separação entre a formulação de políticas e sua execução; e) maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de agências executivas; f) maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, que deverão ser transferidos para (na prática, transformados em) organizações sociais, isto é, um tipo particular de organização pública não-estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado — como no caso de hospitais, universidades, escolas, centros de pesquisa, museus, etc.; g) assegurar a responsabilização (*accountability*) por meio da administração por objetivos, da criação de quase-mercados e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno — os controles clássicos da administração pública burocrática — que devem ter um peso menor (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 6-7).

Desse modo, segundo Oliveira (2015, p. 630) “a transposição do modelo para a realidade brasileira na administração pública gerencial foi defendida como uma mudança de estratégia na gerência, posta em prática por uma estrutura administrativa reformada”. A proposta de modernização do Estado dentro da nova concepção de gestão englobava quatro setores, a saber: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado.

Já os modelos voltados para as políticas sociais tinham como foco os mais pobres e racionalização dos gastos públicos, conforme era “sugerido em documentos de importantes organismos internacionais como Banco Mundial e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).” (OLIVEIRA, 2015, p. 630). Assim, nas últimas décadas, os princípios da NGP têm ocorrido no Brasil em diferentes contextos, que, segundo Oliveira (2015) são:

a dissociação das funções de execução e controle; a fragmentação das burocracias e sua abertura às demandas e exigências dos usuários; a concorrência de atores públicos com o setor privado e a terceirização dos serviços; o reforço das responsabilidades e da autonomia dos níveis de execução da ação pública; a gestão

por resultados e a contratação (os chamados contratos de gestão) fundadas na realização dos objetivos e da avaliação de desempenho; a normalização, via padronização, das práticas profissionais baseadas em evidências e em experimentos exemplares (OLIVEIRA, 2015, p. 630)

Dentro da abordagem da NGP o gestor público, assim como na iniciativa privada, exerce um importante papel, entretanto, no que se refere a adaptabilidade às novas mudanças e a implementação dessas, exige-se uma visão integrada do ambiente em que atua e foco nos objetivos planejados, com permanente avaliação dos resultados, assegurando-se a responsabilização (*accountability*), transparência e as necessidades do cidadão.

Para Silva e Fadul (2011, p. 262) “os líderes no setor público dependem de competências individuais [...] dotados de conhecimentos, habilidades e atitudes, além de uma forte vocação para lidar com as diversas formas e fontes de poder” que circundam o setor. Nesse sentido, com a NGP, os gestores públicos se viram na necessidade de desenvolver a cultura de avaliação dos serviços entregues ao cidadão e de autoavaliação acerca de sua atuação. No Quadro 7 abaixo são apresentadas categorias recomendadas pela NGP com as respectivas descrições de análises.

Quadro 7 – Síntese de Categorias recomendadas pela NGP

Categorias	Análises
Planejamento	Conjunto de ações intencionais, integradas, coordenadas e orientadas, que possibilita perceber a realidade, avaliar os caminhos e atingir uma meta.
Eficiência	Relação entre os resultados obtidos com os recursos disponibilizados.
Eficácia	Gestão disposta a realizar serviços com qualidade para o cidadão e voltada para resultados.
<i>Accountability</i>	Utilização dos recursos de forma transparente, por meio de controles que permita, avaliar, corrigir e redirecionar os processos em busca de excelência.

Fonte: (PEREIRA, 2014, p. 26). Adaptado pelo autor.

Um dos instrumentos que reuniu experiências anteriores bem-sucedidas na gestão dos serviços públicos dentro da abordagem da NGP no Brasil, para superar os excessos da burocracia e consequentemente proporcionar ao cidadão serviços mais ágeis e transparentes, foi o Decreto nº 5.378 – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, criado no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) em 23/02/2005 (BRASIL, 2007a, p. 6).

O GESPÚBLICA resultou da fusão do Programa Qualidade no Serviço Público e Programa Nacional de Desburocratização, ambos criados na década de 1990 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que contemplavam experiências vivenciadas

anteriormente com foco no cidadão e sua satisfação acerca dos serviços ofertados (SOUZA, 2018a, p. 21). Assim, em uma concepção mais moderna de gestão pública, análoga aos princípios da NGP, o GESPÚBLICA, “contempla a formulação e a implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, a consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e a aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais” (BRASIL, 2007a, p. 8). As finalidades do programa eram:

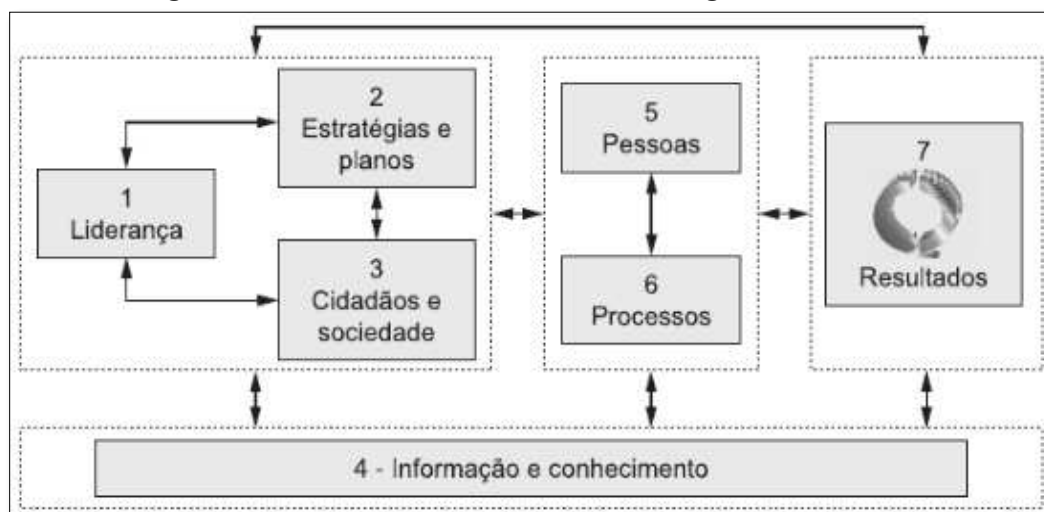
I - eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal; II - promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas; III - promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública; IV - assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e V - promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética (BRASIL, 2005, p. 1).

O GESPÚBLICA tinha como objetivos principais: “a) melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos; b) aumento da competitividade do país; c) formular e implementar medidas integradas de transformação da gestão; d) promover resultados; e) aplicar instrumentos de abordagens gerenciais.” (SILVA; FADUL, 2011, p. 263).

As diversas medidas implementadas para o alcance dos objetivos do GESPÚBLICA no âmbito dos órgãos de governo (federal, estadual e municipal), no tocante aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tinham seus resultados avaliados “de forma a possibilitar a construção de uma base de conhecimento que viabilize a disseminação de melhores práticas encontradas e, conseqüentemente, a melhoria dos resultados gerais relacionados à gestão pública brasileira.” (BRASIL, 2007a, p. 8).

Para Fowler, Mello e Costa Neto (2011, p. 839), “o GESPÚBLICA utiliza o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), o qual é uma representação de um sistema gerencial constituído por sete elementos integrados, que orientam a adoção de práticas de excelência em gestão”. Assim é descrito na Figura 1 a relação entre esses elementos no contexto do modelo.

Figura 1 – Relação entre os elementos do sistema gerencial no MEGP



Fonte: FOWLER *et al.*, 2011, p. 839. Adaptado pelo autor.

De acordo com Silva e Fadul (2011, p. 264), o programa GESPÚBLICA apresentou como produto de ação, instrumentos como a) Avaliação continuada; b) Gestão do atendimento e c) Desburocratização. Cada produto possuía indicadores próprios de avaliação dos quais os resultados eram avaliados e reprogramados constituindo-se um ciclo permanente de renovação e aperfeiçoamento dos serviços ofertados pelos órgãos públicos baseados na satisfação do cidadão. No entanto, o Decreto do GESPÚBLICA, foi revogado em 2017, com a publicação do Decreto nº 9.094 de 17 de julho de 2017, “que dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário.” (BRASIL, 2017, p. 1) e instituiu no âmbito dos órgãos públicos brasileiros diretrizes nas relações entre si e com os usuários do serviço público como:

I - presunção de boa-fé; II - compartilhamento de informações, nos termos da lei; III - atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade; IV - racionalização de métodos e procedimentos de controle; V - eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido; VI - aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento aos usuários dos serviços públicos e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações; VII - utilização de linguagem clara, que evite o uso de siglas, jargões e estrangeirismos; e VIII - articulação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os outros Poderes para a integração, racionalização, disponibilização e simplificação de serviços públicos. *Parágrafo único.* Usuários dos serviços públicos são as pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, diretamente atendidas por serviço público (BRASIL, 2017, p. 1).

De acordo com Souza (2018a, p. 21), têm sido propostas outras ferramentas de

desburocratização na administração pública brasileira, com a finalidade de melhorar a eficiência dos serviços públicos como a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 da Controladoria-Geral da União e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como a criação do Conselho Nacional para a Desburocratização, através do Decreto nº 07/2017 de 07/03/2017.

Neste contexto, cabe citar a Lei 12.846 de 1º de agosto de 2013, da Presidência da República brasileira, chamada de lei anticorrupção empresarial, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências (BRASIL, 2013). Segundo Gabardo e Castella (2015, p. 131), tal legislação conferiu ao Estado brasileiro mecanismos administrativos e judiciais “eficazes e céleres para responsabilizar, educar e obter o ressarcimento do erário em face de atos de corrupção e fraudes praticadas por pessoas jurídicas e seus agentes, especialmente nas licitações públicas e na execução dos contratos.”

Com a publicação da lei anticorrupção e a inserção da corrupção no contexto da criminalidade a nível internacional, fortaleceu-se o debate acerca da necessidade das empresas desenvolverem programas de *compliance*⁶ com a finalidade de prever e evitar práticas de corrupção por meio da adoção de “mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica” (GABARDO; CASTELLA, 2015, p. 133).

É perceptível que o Estado brasileiro tem desenvolvido uma política permanente de aprimoramento da sua atuação em aspectos relacionados às novas formas de gerir a coisa pública voltada para o atendimento das necessidades dos cidadãos. Entretanto, ainda demanda por parte dos governantes uma mudança comportamental, pautada pela integridade e responsabilidade (*accountability*) a fim de melhorar os serviços ofertados no que diz respeito à qualidade, agilidade, eficiência, desenvolvimento sustentável e maior benefício social possível (IFAC, 2001). Para, com isso, eliminar práticas patrimonialistas e burocráticas na administração pública brasileira que, embora superadas como modelo de administração, ainda se fazem presentes no setor público (FILIPPIM, 2005). Portanto, é nesta necessidade de mudança de paradigma na administração pública brasileira que tem sido proposto o tema governança, o qual será abordado no próximo capítulo.

⁶ O termo *compliance*, para maior parte da doutrina, está ligado ao verbo inglês *to comply* e pode ser compreendido, basicamente, como estar em conformidade às normas internas e externas preestabelecidas pelo titular do poder-dever correspondente (GABARDO; CASTELLA, 2015, p. 134).

3 A GOVERNANÇA: DO SURGIMENTO À APLICAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

O capítulo apresenta revisão da literatura a respeito dos aspectos fundamentais relacionados à temática da governança, suas conceituações, princípios e aplicações na sociedade. De forma resumida, o conteúdo deste capítulo abordará a teoria da agência, o surgimento da governança, sua evolução no contexto corporativo das agências privadas e no setor público, abordagens essenciais para o presente estudo.

Conforme Silva (2014, p. 3), “etimologicamente, a palavra governança está relacionada a governo”. Já a governança corporativa é definida como um sistema de leis, regras e fatores que controlam as operações em uma corporação (GILLAN; STARKS, 1998). O significado de governança ainda não é algo consensual e é possível encontrar na literatura diferentes conceituações, desse modo o que será abordado nos tópicos seguintes deste capítulo está voltado para as contribuições na busca dos objetivos e interações contratuais dentro das organizações e sociedade como um todo.

De uma maneira geral, a governança é descrita “como sendo o exercício da autoridade, controle, administração e poder de governar, ou seja, é a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país com o objetivo de seu desenvolvimento.” (DORSET; BAKER, 1979 *apud* SLOMSKI *et al.*, 2008, p. 123).

Há, contudo, uma diferença entre administração e governança, de modo que administração se relaciona com a execução dos negócios, enquanto a governança está interessada em “dar direção global à empresa, em supervisionar e controlar as ações executivas da administração e em satisfazer as expectativas legítimas pela prestação de contas e regulação, com interesses além dos limites incorporados.” (HARRISON, 1998 *apud* SLOMSKI *et al.*, 2008, p. 122).

Para Gillan e Starks (2003), a necessidade de governança corporativa surge de potenciais conflitos de interesses entre as partes interessadas na estrutura corporativa, muitas vezes referidos como problemas de agência, que ocorre em duas situações: quando os participantes têm objetivos e preferências diferentes e quando os participantes têm informações assimétricas quanto às ações, conhecimento e preferências.

Os estudos de Berle e Means (1932), sugerem que os conflitos entre proprietários (principal) e executivos (agente) nas empresas sem o suporte de mecanismos de governança corporativa, proporciona aos executivos capacidade de agir segundo seus próprios interesses ao invés dos proprietários. Soma-se a esse entendimento a contribuição dos organismos multilaterais e instituições privadas (OCDE, IFAC, IBGC, Banco Mundial, entre outras), que

desenvolveram estudos para estimular as melhores práticas de governança nas sociedades.

O assunto governança corporativa ganhou importância no Brasil com os trabalhos desenvolvidos pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) que promoveu a implantação da governança e reforçou a discussão da sua contribuição para o fortalecimento das empresas estabelecidas no mercado nacional (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Por outro lado, o movimento reformista da nova gestão pública em todo o mundo na década de 1980, exigiu do Estado reafirmasse sua capacidade de administrar e implementar políticas, e, assim, foram transferidas práticas da governança corporativas para as agências do setor público como condição de melhor atender as necessidades da sociedade por melhores serviços, aproximando a política da gestão e o Estado da sociedade.

Segundo Matias-Pereira (2010, p. 140), apesar dos instrumentos adotados pela nova administração pública servirem de base para difusão dos mecanismos de governança, depreende-se diferenças conceituais entre esses dois movimentos como descritas no Quadro 8.

Quadro 8 – Diferenças conceituais da Nova Administração Pública (NPM) e Governança

Nova Administração Pública (NAP)	Governança
A NAP é ideologicamente marcada pelo neoliberalismo e busca tornar as organizações públicas similares às privadas, reconhecendo apenas a diferença no produto a ser entregue.	Governança é um conceito essencialmente democrático e reconhece a importância das organizações públicas na rede de articulação com o privado;
A NAP tem foco principal as práticas intraorganizacionais e busca mudar o setor público, tornando-o próximo ao privado;	A Governança tem foco interorganizacional e estimula as redes interorganizacionais, como formas alternativas para o alcance do interesse público.
Em relação às bases ideológicas, a NAP sustenta-se pela ideologia neoliberal e busca a penetração das forças do mercado no setor público;	A Governança é maleável em diferentes contextos ideológicos ou culturais. De fato, redes interorganizacionais, intersetoriais e gestão integrada podem ser implementadas gradativamente, em diversos contextos socioculturais, adaptando-se às suas características
A NAP não demonstra sensibilidade contextual e ideológica como ocorre com a Governança	A Governança deriva da cultura política do país onde se insere, não existe um modelo único de governança: diferentemente do modelo burocrático, a governança não pretende ser um modelo organizativo e funcional de validade universal. A governança é multifacetada e plural, busca eficiência adaptativa e exige flexibilidade, experimentação e aprendizagem via prova e erro.

Fonte: Peci *et al.*, (2007) *apud* Matias-Pereira (2010, p. 140). Adaptado pelo autor.

A diferença de abordagem entre ambos conceitos é perceptível, contudo, por ser plural e multifacetada, a governança permite vislumbrar uma complementariedade entre tais concepções, fornecendo uma abordagem ampla com enfoque cultural, político e formas

alternativas para o alcance do interesse público (MATIAS-PEREIRA, 2010).

A partir da década de 1990, como evolução da nova gestão pública e, sobretudo, devido à ineficiência e escândalos de corrupção no setor público brasileiro, a temática da governança passou a ser discutida pelo governo do Brasil, bem como instâncias de controle, sendo mais tarde institucionalizada em diversos órgãos e entidades públicas do país.

Exemplo disso, pode-se citar o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), publicado em 1995 no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que trouxe em seu escopo a necessidade de implementar a governança no país como forma de melhorar a capacidade de governar com eficiência e efetividade (BRASIL, 1995); o Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, editado pelo Tribunal de Contas da União em 2014, que reuniu e organizou boas práticas de governança a serem adotadas por órgãos e entidades públicas. Outro exemplo recente é a Petrobras, estatal brasileira, de capital aberto, produtora de petróleo, gás e seus derivados, que institucionalizou um modelo próprio de governança conforme recomendações de organismos internacionais, do mercado interno, da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – (SEST) do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), entre outras a fim de agregar valor à instituição e atrair confiança de investidores e clientes.

3.1 A teoria da agência e o surgimento da governança nas corporações

Nas últimas décadas, as pequenas empresas, antes administradas e controladas por seu único proprietário e seus respectivos herdeiros – empresas familiares, deram lugar às grandes corporações, que em decorrência do desenvolvimento econômico, da globalização e da competitividade do mercado, necessitaram expandir seus negócios. Tais mudanças impulsionaram o surgimento da figura dos sócios acionistas, que no intuito de obter maior retorno financeiro investiam o seu capital no negócio (SLOMSKI *et al.*, 2008).

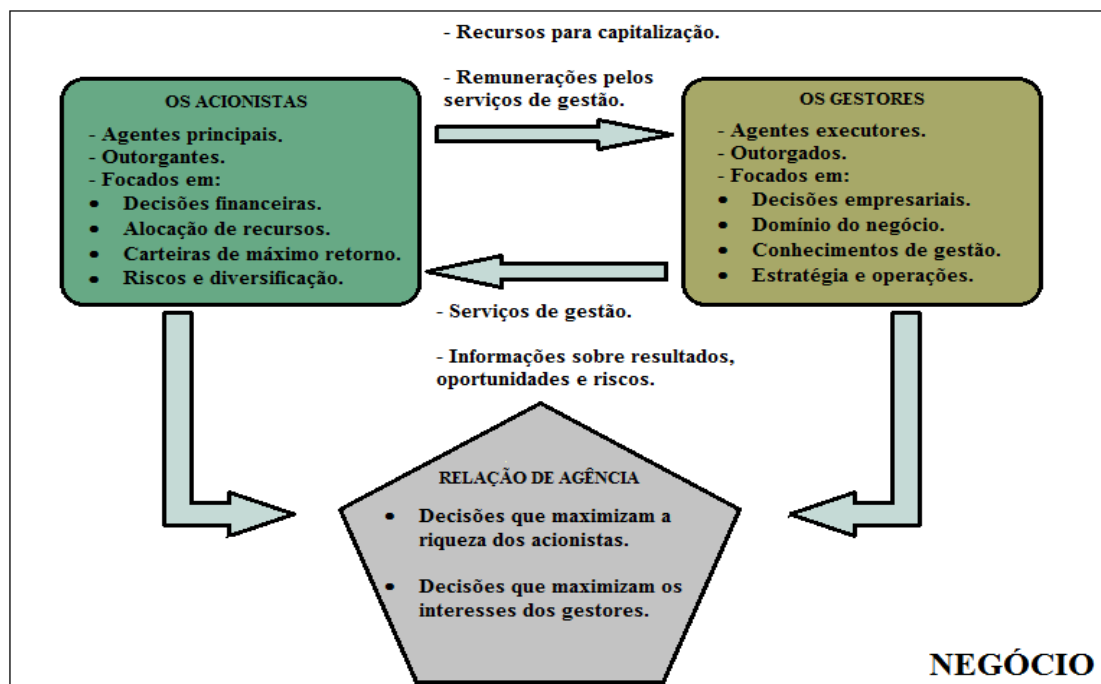
Logo, tornou-se inviável para essas modernas corporações serem administradas por um único proprietário como acontecera nas pequenas empresas familiares, visto que os negócios se tornaram mais complexos e de propriedade difusa (WILLIAMSON, 1988, p. 583). Assim, para dar maior profissionalismo, controle e transparência dentro dessas organizações, passou-se a contratar executivos especializados para gerir os negócios segundo os interesses dos acionistas (JENSEN; MECKLING, 1976).

Segundo Jensen e Meckling (1976, p. 308), a interação contratual é definida como um relacionamento de agência como um contrato segundo o qual uma ou mais pessoas (o(s)

diretor(es) contratam outra pessoa (o agente) para executar algum serviço em seu nome, o que envolve delegar alguma autoridade de tomada de decisão ao agente. Tal relação, configura-se com a “essência da firma, não só com empregados, mas com fornecedores, clientes, credores etc.” (JENSEN; MECKLING, 1976, p. 310).

Na relação de agência, o risco de ocorrer conflitos de interesses entre as partes é permanente, dos quais, segundo Rossetti e Andrade (2019, p. 85), “difícilmente serão evitados. E por duas razões. A primeira, sintetizada no axioma de Klein, segundo o qual não existe contrato completo. A segunda, sintetizada no axioma de Jensen-Meckling, que justifica a inexistência do agente perfeito.” Desta forma, com entendimento no mesmo sentido Slomski *et al.*, (2008, p. 33), assinalam que na relação de agência “os problemas começam a surgir quando um agente toma decisões que resultam na perseguição de objetivos conflitantes com os interesses do principal.”. Na Figura 2 é descrito de forma sintética a relação de agência e o conflito de interesses entre as partes na busca por melhores resultados nos negócios.

Figura 2 – A relação de agência e o conflito de interesses entre acionistas e gestores no negócio



Fonte: ROSSETTI e ANDRADE (2019, p. 84). Adaptado pelo autor.

Dessa maneira, para aumentar o valor da corporação e manter a perenidade do negócio, torna-se indispensável gerenciar as assimetrias de informação na relação de agência. Segundo Rozo (2003, p. 23), é nesta perspectiva que surge a teoria da agência, que “trata de problemas resultantes dos conflitos de interesses que emergem numa relação de contrato formal ou informal, quando as partes contratantes possuem informação assimétricas ou há

presença de incerteza.”.

Já na concepção de Mello (2006, p. 18) “a teoria da agência diz respeito ao relacionamento em que uma parte (o principal) delega trabalho para a outra parte (o agente), que executa esse trabalho.”. Para Marques (2008, p. 228), “o principal tem sobre o agente um poder de fiscalização, havendo a necessidades, portanto, de contratos especificando a regulação”, ressalta ainda que do mesmo modo, o agente tem que prestar contas perante o principal, fator característico da responsabilização ou *accountability*.

Dito isto, a visão de Rozo (2003), Slomski *et al.*, (2008) e Marques (2008), são convergentes no sentido de que a teoria da agência visa reduzir os impactos da assimetria informacional e de incertezas no negócio entre o principal e o agente explicando as responsabilidades contratuais de ambas as partes tendo como parte acessória os mecanismos institucionais e o mercado.

Todavia os contratos por si só não garantem que os acordos entre as partes sejam cumpridos de forma plena e satisfatória. Nessa perspectiva, surge o movimento da governança nas corporações, que decorre da necessidade de especificar como as partes devem cumprir seus contratos como forma de evitar os conflitos de agência ou interesses dentro dos negócios.

Desse modo, a origem da governança está associada com o “momento em que organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários (p. ex. donos do capital) e passaram à administração de terceiros, a quem foi delegada autoridade e poder para administrar recursos pertencentes àqueles.” (BRASIL, 2014, p. 11).

Na visão de Gonçalves (2006, p. 13), Governança diz respeito aos meios e processos que são utilizados para produzir resultados eficazes. Em uma conceituação mais ampla, segundo o relatório *Governance for Development* do Banco Mundial, governança é definida como a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o seu desenvolvimento e a boa governança significa a adoção de uma gestão sólida em prol do desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 1).

O conceito de governança ainda é recente e muito amplo na literatura, sua aplicação está relacionada aos diversos contextos estudados, pois direciona-se a múltiplos campos em diferentes aplicações. A governança nas corporações advém das transformações ocorridas no mercado mundial nas últimas décadas, a partir da segunda metade do século XX, em que as empresas passaram a buscar novas formas de exercer o controle, monitoramento, transparência, gestão entre outros fatores como forma de evitar ocorrência de fraudes e maximizar sua competitividade no mercado, proporcionando diversas mudanças em seu ambiente organizacional (GILLAN; STARKS, 2006).

Segundo Slomski *et al.*, (2008, p. 5) a governança corporativa “compreende um sistema de decisões e práticas de gestão voltadas para a determinação e controle do desempenho e da direção estratégica das corporações.” As principais ações preconizadas pela maioria dos mercados que adotaram os princípios de governança corporativa foram:

- reduzir a assimetria informacional;
- tratar de modo equitativo todos os investidores;
- reduzir os custos e o conflito de agência;
- incentivar a análise das informações da companhia por empresas de auditoria externa;
- aumentar os poderes do conselho de administração sobre os altos executivos da sociedade;
- nomear conselheiros não vinculados aos altos executivos. (SLOMSKI, *et al.* 2008, p. 6).

Segundo Silva (2014, p. 11-13), os modelos de Governança corporativa sofrem variações de país para país, entretanto, delimitam-se, no geral, em dois sistemas, o anglo-saxão e o nipo-germânico como descrito no Quadro 9:

Quadro 9 – Abordagem genérica dos modelos de Governança corporativa no mundo

Modelos de Governança corporativa no mundo		
Características	Anglo-saxão	Nipo-germânico
Onde prevalecem	Estados Unidos e no Reino Unido.	Japão, na Alemanha e na maioria dos países da Europa continental.
Estrutura de propriedade	Relativamente pulverizada (<i>outsider system</i>), e a liquidez das ações é garantida nas bolsas de valores, o que diminui o risco dos acionistas.	Existe mais concentração da propriedade (<i>insider system</i>), e as participações acionárias são de longo prazo.
Objetivo principal das empresas	Criação de valor para os acionistas (<i>shareholders</i>)	Buscam equilibrar os interesses dos acionistas com os de outros grupos interessados na empresa; entre eles, empregados, fornecedores, clientes e comunidade em geral (<i>stakeholders</i>).
Como ocorre os conflitos de interesses	Entre administradores e acionistas. O mercado de capitais é ativo e desenvolvido, responsável pelas funções de monitoramento da administração das empresas. Os investidores institucionais e os conselhos de administração têm um papel fundamental na governança corporativa, enquanto se reserva aos bancos um papel passivo na atividade de monitoramento das companhias.	Entre acionistas controladores e acionistas minoritários. É comum a presença de estruturas acionárias cruzadas entre empresas e bancos; estes têm um papel importante nas atividades de monitoramento da administração das empresas, razão pela qual a alavancagem financeira é superior nesse sistema. Os mercados de capitais são menos líquidos e desenvolvidos, e os investidores institucionais não têm um papel tão ativo como no modelo anglo-saxão.
Estruturas de controle	Controle externo, estão as empresas com grande número de acionistas, os quais apresentam alta liquidez e estruturas de controle diluídas.	Controle interno, reúne empresas em que um pequeno grupo de acionistas detém a maior parte das ações e, como consequência, existe baixa liquidez, estruturas de propriedade concentradas etc

(continua)

(continuação)

Estrutura de capital	Controle por <i>equity</i> , com predominância de empresas financiadas com recursos de acionistas (capital próprio)	Controle por <i>debt</i> , em que se destacam empresas financiadas por meio de empréstimos e financiamentos de credores.
Papel dos bancos e proteção dos acionistas	O papel dos bancos no monitoramento da governança não é tão forte e a proteção legal aos investidores é alta, característica marcante dos países que adotam o direito comum (<i>common law</i>), baseado na jurisprudência.	O papel dos bancos é muito forte e a proteção legal aos investidores é baixa, reflexo da aplicação do direito civil (<i>civil law</i>), baseado no direito codificado.

Fonte: Silva (2014, p. 12-13). Adaptado pelo autor

Na visão de Silva (2014), os dois modelos de governança corporativa apresentam vantagens e desvantagens e devido aos efeitos da globalização ambos sofrem modificações e em algum momento se convergem, entretanto não é possível afirmar que tal convergência será total ou se ocorrerá a prevalência de um modelo em relação ao outro, vez que, por questões históricas, culturais e legais tais modelos divergem. “O mais importante é que ambos os modelos podem ser eficientes desde que cumpram os critérios de eficiência apropriados ao sistema e as particularidades culturais, econômicas e históricas de cada país.” (SILVA, 2014, p. 13). Segundo Roza (2003):

O tema Governança Corporativa é interdisciplinar e tem encontrado espaço na economia, em finanças, no direito, na administração e na contabilidade. Pode ser abordado sob a ótica estrita do problema principal-agente, enfocando os principais acionistas da empresa, ou de forma mais abrangente, incluindo a preocupação com acionistas minoritários, com demais provedores de capital e até mesmo com todos os que possuem algum interesse na organização (*stakeholders*⁷) (ROZO, 2003, p. 3).

Devida à abrangência da governança corporativa e seus impactos nas sociedades, têm sido propostas diversas definições e conceituações sob diferentes pontos de vistas com o objetivo de fomentar uma reflexão acerca do assunto e sua importância nas sociedades contemporâneas. Nesse sentido, algumas conceituações e definições referentes a governança corporativa podem ser observadas na literatura sob diferentes pontos de vistas.

De acordo com ROSSETTI e ANDRADE (2019, p. 141) e SANTOS (2019, p. 76), governança corporativa, consiste em um conjunto sistêmico de processos, práticas e normas que regulam uma empresa com o objetivo de garantir a ética, transparência e gestão. Esse conjunto sistêmico, para respeitar a ética, deve atender aspectos como: sustentabilidade, a multiculturalidade e o respeito aos agentes envolvidos externos e internos da organização.

⁷ *Stakeholders* é a denominação dada ao conjunto de todas as partes envolvidas em uma empresa. São elas, além dos acionistas, empregados, clientes, fornecedores, credores, governos, entre outros. (SLOMSKI et al., 2008, p. 5)

Para Borges e Serrão (2005, p. 112), Slomski *et al.*, (2008, p. 5) e IBCG⁸ (2015, p. 20), governança corporativa está relacionada à gestão de uma organização, sua relação com os acionistas (*shareholders*) e demais partes interessadas (*stakeholders*): clientes, funcionários, fornecedores, comunidade, entre outros, através do qual procura-se melhorar a gestão da sociedade e aumentar o valor da empresa. Na visão do Cadbury (1992, p. 14) e OCDE (1999, p. 5), governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas são dirigidas e controladas. E para PAI (2008, p. 94), envolve, na prática, a gestão responsável da empresa em todos os seus níveis, a efetividade de seus resultados e a confiança de todos os envolvidos com a organização, obtida através da transparência, equidade, “*accountability*” e “*compliance*”.

Diante disso, a partir das conceituações observadas, percebe-se que a governança corporativa está relacionada com os processos internos pelos quais as corporações são dirigidas e o envolvimento entre as partes interessadas a fim de entregar melhor resultados à sociedade como um todo e agregar maior valor às corporações. Apesar do surgimento de ações pontuais que contribuíram para o advento da governança corporativa a muitos anos, tal temática teve origem marcante nos Estados Unidos e Reino Unido na primeira metade da década de 1990, como forma de superar fraudes e abusos financeiros nas corporações, em diferentes perspectivas e que resultaram em sérios danos ao mercado. No cenário inglês, a governança baseou-se em códigos de autorregulação de mercado enquanto no americano fundamentou-se em marcos regulatórios como forma de determinar o cumprimento das exigências da Lei Sarbanes-Oxley (SLOMSKI, 2008; SANTOS, 2009; MATEI; DRUMASU, 2015).

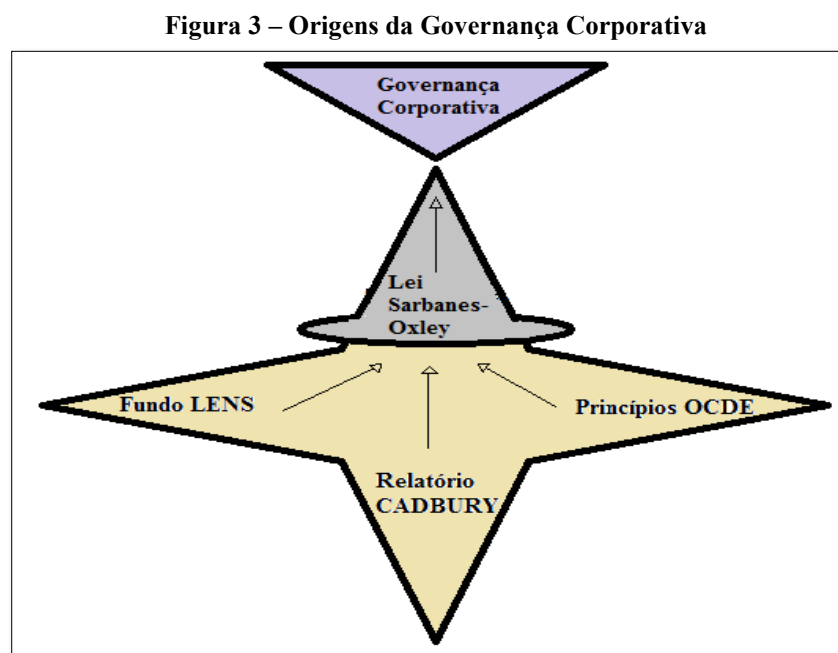
Os americanos Adolf A. Berle e Garner C. Means, foram uns dos precursores no desenvolvimento de estudos acadêmicos voltados à governança, a partir da publicação da obra *The modern corporation and private property*. (BERLE; MEANS, 1932), que segundo Rossetti e Andrade (2019), tratou de três aspectos cruciais da evolução do mundo corporativo:

1. O afastamento entre a propriedade e o controle das grandes corporações; 2. as mudanças no comando das companhias – dos proprietários para os gestores – e as divergências de interesses entre eles; e 3. a inadequação das concepções tradicionais sobre o controle das sociedades abertas e sobre o objetivo clássico de maximização do lucro. Reproduzindo os argumentos essenciais de Berle e Means – hoje reconhecidos como uma das bases conceituais da governança corporativa. (ROSSETTI e ANDRADE, 2019, p. 15).

O marco teórico da moderna governança corporativa sustentou-se basicamente em

⁸ Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), criado em 27 de novembro de 1995, com a finalidade de promover a governança corporativa no Brasil. É o principal difusor das práticas e debates acerca do tema no país, reconhecido nacionalmente e internacionalmente pelos trabalhos desenvolvidos.

quatro pilares, classificados como os mais importantes dentre tantas outras propostas. Segundo Oliveira (2015, p. 12), a governança corporativa teve origem em um tripé formado pelo fundo LENS, pelo relatório Cadbury e pelos princípios da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e esses processos se consolidaram em um filtro básico do qual correspondeu à Lei Sarbanes-Oxley como descrito na Figura 03.



Fonte: Oliveira (2015, p. 13). Adaptado pelo autor.

Conforme Oliveira (2015, p. 13), o Fundo LENS, teve seus princípios esboçados desde o início da década de 1980, com foco nos Fundos de Pensão⁹ dos Estados Unidos, do qual verificou-se que era primordial a responsabilidades dos fundos em saber de forma detalhada como eram administradas as empresas parceiras bem como ter participação nos processos de definições dos objetivos das mesmas, o que à época, não eram fatores que preocupavam os fundos de pensão.

Após discussões e consolidação dos seus princípios, o Fundo LENS foi constituído em 1992, por Robert Monks¹⁰, que propôs um novo modelo de gestão o qual direcionava-se a melhorar os resultados das empresas agregando maior valor aos negócios nos Estados Unidos. Segundo Oliveira (2015) ele foi um dos primeiros a demonstrar a contribuição da boa

⁹ Os fundos de pensão são constituídos na forma de sociedade civil ou fundação, visando a concessão de benefícios complementares aos da previdência social oficial. Também conhecidos como entidades fechadas de previdência complementar (SILVA, 2014, p. 47).

¹⁰ Robert Monks foi um ativista pioneiro que mudou o curso da governança corporativa nos Estados Unidos. Ele focou sua atenção nos direitos dos acionistas e os mobilizou para o exercício de um papel ativo nas corporações. (OLIVEIRA, 2015, p. 13).

governança para a busca de uma sociedade próspera como um todo, tendo como valores fundamentais o senso de justiça e o cumprimento das leis. Diante disso, o modelo de gestão criado pelo fundo LENS, no qual o desenvolvimento dos trabalhos ficou sob coordenação de Monks, teve inspiração em cinco princípios básicos conforme destacados no Quadro 10.

Quadro 10 – Princípios básicos que serviram de inspiração para o modelo de gestão criado pelo fundo LENS

-
- A atuação e o monitoramento eficazes pelos acionistas adicionam melhores resultados e valor para as empresas;
 - As empresas éticas e com valores de atuação bem consolidados e disseminados têm forte sustentação para suas possíveis recuperações;
 - A ética tem ligação direta com os resultados das empresas;
 - As empresas modernas são complexas e dinâmicas e procuram gerar riquezas para seus proprietários e para a comunidade onde atuam; e
 - O direito e a vontade de realizar investimentos são a base de sustentação do desenvolvimento das empresas e da liberdade empresarial.
-

Fonte: Oliveira (2015, p. 13). Adaptado pelo autor.

Já o *Cadbury Report* – Relatório de Cadbury, foi o primeiro código de boas práticas de governança editado no cenário mundial, em 1992, no Reino Unido, pelo autor Adrian Cadbury, então presidente do Comitê de Governança Corporativa e Aspectos Financeiros da Grã-Bretanha e apoio da Comissão Cadbury, criada em 1991, pelo banco da Inglaterra. As práticas do mercado de capitais norte-americano serviram de inspiração para o desenvolvimento do relatório, resultado de um esforço conjunto que contou com atuação da bolsa de valores de Londres, o conselho de relatórios financeiros e entidade de representação dos contadores da Inglaterra. (BORGES e SERRÃO, 2005, p. 119).

Segundo Matei e Drumasu (2015, p. 497), “o Relatório Cadbury definiu a Governança corporativa como o sistema pelo qual as empresas são gerenciadas e controladas”. De acordo com Oliveira (2015), o relatório Cadbury tinha foco em quatro princípios básicos conforme descritos resumidamente no Quadro 11:

Quadro 11 – Princípios básicos do relatório Cadbury

-
- Constituição e estruturação do Conselho de Administração;
 - Estruturação e separação das responsabilidades do Conselho de Administração e da Diretoria Executiva;
 - Alocação da administração geral da empresa – diretrizes básicas – no Conselho de Administração;
 - Prestação responsável de contas e transparência nas informações.
-

Fonte: Oliveira (2015, p. 14). Adaptado pelo autor.

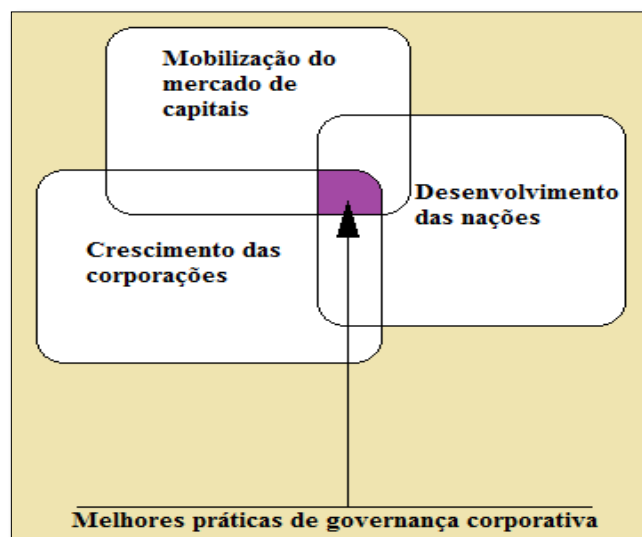
Com a publicação do Relatório Cadbury “foram identificados três princípios fundamentais de governança corporativa: transparência, integridade e a responsabilidade em prestar contas (*accountability*).” (SLOMSKI *et al.*, 2008, p. 122). Mais tarde, o relatório Cadbury, contou com relatórios complementares que contribuíram para reforçar a sua aceitação e entendimento na sociedade inglesa como:

(...) o Greenbury 1995, o Hampel, de 1998 – com focos na atuação, responsabilidades e remuneração dos conselheiros, na relação com os acionistas, na prestação de contas e na atuação dos auditores e dos conselheiros externos independentes –, o relatório Turnbull, de 1999, e o relatório Higgs, de 2003. (OLIVEIRA, 2015, p. 14)

A OCDE, organismo multilateral que congrega 30 países industrializados e matem relação com outros demais países, organizações e sociedades civis internacionais, foi um dos primeiros organismos internacionais, juntamente com o Banco Mundial a propor estudos para identificar causas das falhas financeiras ocorridas no cenário global no final do século XX e a prevenção de tais eventos no futuro, a fim de estimular o livre comércio entre as nações e sobretudo eliminar as barreiras econômicas para aumentar a concorrência no cenário global pelo capital de maneira confiável (ROSSETTI; ANDRADE, 2019, p. 174).

Com isso, a governança corporativa tornou-se um instrumento essencial, uma vez que, ao implementar os princípios de governança corporativa, tanto os países quanto as empresas atrairiam novos investimentos, reduziriam custos na captação de recursos e alavancariam o desenvolvimento da economia. Na Figura 4 são apresentados os fatores que levaram a OCDE a propor a adoção das melhores práticas de governança corporativa nas corporações:

Figura 4 – Fatores que motivaram a OCDE a propor adoção das melhores práticas de governança corporativa nas corporações.



Fonte: Rossetti e Andrade (2019, p. 174). Adaptado pelo autor

Desse modo, em 1999, após transcorridos sete anos da publicação do relatório Cadbury, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico publicou um novo relatório de referência mundial relacionado a governança corporativa, o qual fez uma definição própria dos princípios de Governança Corporativa (MATEI; DRUMASU, 2015, p. 497). A contribuição da OCDE para a governança corporativa baseou-se em cinco princípios dos quais estão listados no Quadro 12.

Quadro 12 – Princípios da governança corporativa segundo a OCDE no relatório de 1999

- Não existe modelo único de Governança Corporativa, mas existem elementos comuns que sustentam as melhores práticas;
- Todos os acionistas, independentemente de serem majoritários ou minoritários, nacionais ou estrangeiros, devem ter tratamento equalitário e equitativo da empresa, sendo seus direitos protegidos pela Governança Corporativa;
- Devem existir transparência e veracidade nas informações disponibilizadas em geral, consolidando, inclusive, maior interesse pela empresa, pois as melhores práticas de Governança Corporativa aumentam e consolidam a maior competitividade dessas empresas;
- Todos os fatos relevantes devem ser prontamente divulgados aos públicos interessados; e
- As responsabilidades e a forma de atuação do Conselho de Administração devem estar muito bem definidas, entendidas, operacionalizadas e avaliadas, sendo os governos responsáveis pela regulamentação de seus princípios, respeitando a relação custos versus benefícios.

Fonte: Oliveira (2015, p. 14-15). Adaptado pelo autor.

De acordo com a OCDE (1999, p. 6) os Princípios de Governança Corporativa fazem

parte de um esforço internacional mais amplo para promover maior transparência, integridade e o estado de direito. Segundo Rossetti e Andrade (2019, p. 176), estes princípios “tornaram-se referência internacional, proporcionando orientações gerais para iniciativas específicas de regulação, tanto para os 30 países-membros quanto para mais de 40 não membros.”. Ressalta-se que tais países recebem assessoramento permanente da OCDE para a adoção de boas práticas de governança corporativa.

Em 2004, a OCDE atualizou os princípios da governança corporativa, após diversos estudos e revisões do material publicado em 1999, o qual contou com a contribuição do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial no desenvolvimento do novo relatório. Na visão de Rossetti e Andrade (2019, p. 179), “A nova versão dos Princípios da OCDE manteve o propósito de não fornecer fórmulas detalhadas para os marcos regulatórios dos países, mas de estabelecer pontos de referência para os seguintes objetivos customizáveis:” conforme listados no Quadro 13.

Quadro 13 – Nova versão dos princípios da governança corporativa segundo a OCDE no relatório de 2004

-
1. Estender o escopo da governança corporativa: maximizar os interesses e ser rigorosa quanto aos direitos dos acionistas, mas atendendo às expectativas legítimas de outras partes interessadas. Vale dizer: evoluir de modelos *shareholders oriented* para *stakeholders oriented*.
 2. Criar regras que presidam à separação entre a propriedade e a gestão, eliminando conflitos de agência e reduzindo tanto quanto possível os seus custos.
 3. Abrir espaços nas corporações para a participação ativa de acionistas minoritários.
 4. Definir com clareza as responsabilidades dos conselhos de administração e da direção executiva das corporações.
 5. Definir critérios para a criação de marcos regulatórios.
 6. Assegurar base jurídica regulamentada para o desenvolvimento eficaz do processo de governança nas empresas.
-

Fonte: Rossetti e Andrade (2019, p. 176). Adaptado pelo autor.

E, por fim, a Lei Sabarnes-Oxley, também conhecida por Sabox ou SOX, proposta em 2002, por Paul Sarbanes e Michael Oxley ambos congressistas norte-americanos. A Lei Sabarnes-Oxley foi estabelecida como forma de superar as fraudes que assolaram a economia americana, que costumeiramente era financiada pelo mercado de capitais; e resgatar a confiança dos investidores, ora arranhada devido a sequência de escândalos fraudulentos ocorridos no país e garantir a proteção legal dos acionistas.

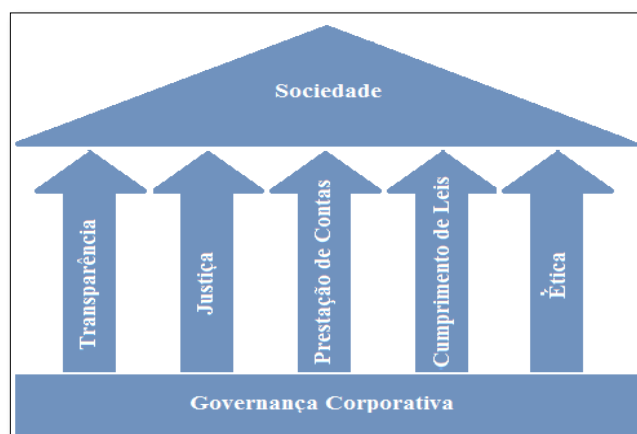
Na visão de Rossetti e Andrade (2019, p. 179), a Lei Sabox, propiciou ampla regulação no contexto corporativo com fundamentos nas boas práticas de governança. Ela tinha foco em quatro valores “1. *compliance*, conformidade legal; 2. *accountability*, prestação responsável de contas; 3.

disclosure, mais transparência; e 4. *fairness*, senso de justiça”. Segundo Oliveira (2015, p. 15), ressaltam-se dois aspectos os quais a Lei SOX se preocupava “rigor da atuação da auditoria e das fiscalizações dos atos das empresas; e punição, com severidade, dos atos fraudulentos praticados pelos administradores das empresas.”.

Nesse sentido, com o rigor da Lei SOX, “as empresas passaram a exigir, da parte dos conselheiros e dos executivos uma disciplina e uma ética muito e mais fortes e sustentadas.” (OLIVEIRA; 2015, p. 15). Um exemplo disso foi a obrigação de divulgarem relatórios financeiro confiáveis, que retratassem de maneira fiel os resultados às partes interessadas. A Lei Sarbanes-Oxley, reuniu e filtrou abordagens anteriores características da governança e estabeleceu um regulamento próprio no mercado americano a fim de agregar maior valor e confiança aos negócios e garantir proteção a investidores e acionistas (GILLIAN, 2006). Com isso, devido a força econômica norte-americana e a abrangência mundial dos seus negócios, a Lei SOX, passou a ser seguida por mercados e corporações de diversos países no mundo.

Em linhas gerais, os princípios básicos que a governança corporativa se sustenta proporcionam “ao investidor maior segurança e garantia de retornos maiores sobre seus investimentos e menor percepção de risco, visto que a incerteza atrelada ao investimento afigura-se menor.” (SLOMSKI, 2008, p. 10). Tais princípios estão consolidados sobre os aspectos da transparência (*disclosure*); do senso de justiça (*fairness*); da prestação de contas (*accountability*); do cumprimento das leis (*compliance*) e da ética (*ethics*) como esquematizado na Figura 5.

Figura 5 – Princípios básicos da boa Governança corporativa



Fonte: Slomski *et al.*, (2008, p. 10). Adaptado pelo autor

O fundamento da governança corporativa teve aspectos distintos nas sociedades. No caso do Japão, que possui um mercado de ação mais desenvolvido, o cerne da governança foi voltado para os bancos, assim como ocorreu na Alemanha. Nos Estados Unidos e Reino

Unido, considerados berços da governança, o foco se deu no estabelecimento de leis e regulamentos protetivos do mercado e de investidores. Já na maioria dos outros países, inclusive o Brasil, a governança corporativa originou-se da necessidade de dar proteção legal aos investidores em propriedades familiares, no entanto, devido à frágil proteção legal, seja por falta de leis mais direcionadas ao mercado ou o não cumprimento das já existentes, tornou-se um sistema menos eficaz (SILVA, 2014).

Com início no século XX, as empresas brasileiras, que em grande parte, provinham de propriedades familiares, sofreram mudanças devido a criação das leis e normas que regulamentavam a estrutura societária. Essas mudanças deram origem a grupos de acionistas majoritários compostos por proprietários familiares, os quais detinham maior influência nas tomadas de decisões dentro das corporações, ainda com fundamentos na cultura das empresas familiares, fato que gerou conflitos de interesses entre os sócios minoritários – acionistas não controladores (SLOMSKI *et al.*, 2008).

Assim, foi a partir desse cenário que surgiu o movimento da governança corporativa no Brasil, como forma de dar maior proteção aos acionistas minoritários das empresas frente às decisões dos acionistas majoritários. Lógica diferente dos países tradicionais no surgimento da governança corporativa em que os conflitos ocorreram entre acionistas e gestores. Conforme asseveram Borges e Serrão (2005, p. 114), a “governança corporativa pode ser definida de várias maneiras, dependendo do problema de agência que se enfrenta.”

Além disso, o surgimento da governança no Brasil na visão de Silva (2014, p. 35), foi marcado pelo ativismo dos investidores institucionais e contribuiu para mudanças nas empresas no que se refere a “fragmentação e compartilhamento do controle acionário; e foco na eficiência econômica e na transparência de gestão.”

Segundo Slomski *et al.*, (2008, p. 44), o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) e a Cartilha de Governança Corporativa da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) são os principais documentos de abordagem do tema governança corporativa no Brasil, ambos elaborados com base nos códigos internacionais de Governança Corporativa mais relevantes. Motivo pelo qual, são considerados diretrizes para questões relativas à governança corporativa nas empresas brasileiras.

Outras ações que têm contribuído para o reforço da prática da governança corporativa no cenário brasileiro foi a criação do Novo Mercado da Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA), a nova Lei das Sociedades Anônimas (S.A), e o ativismo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e dos fundos de pensão.” (SILVA, 2014, p.

35). No Quadro 14 são apresentadas de forma resumida as contribuições para a boa governança corporativa no Brasil.

Quadro 14 – Contribuições para a prática de governança corporativa no Brasil

Características	Contribuições
IBGC	Em 1999, o IBGC, com base na análise de dezenas de codificações internacionais, publicou o primeiro código de melhores práticas no Brasil, cuja primeira versão focava a estrutura e a formação dos conselhos e a minimização de conflitos de interesse. Em 2001, 2004 e 2009, foram lançadas a segunda, a terceira e a quarta edição do código do IBGC, que englobaram outros temas relevantes, tais como propriedade, auditoria independente, conselho fiscal, transparência e ética.
Novo Mercado da BOVESPA	O Novo Mercado é um segmento especial da Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), implantado, em 11 de dezembro de 2000, com a atribuição de negociar ações emitidas por empresas que se comprometem, voluntariamente, com a adoção de boas práticas de governança corporativa. Esse segmento, na verdade, é composto de três partes (Nível 1, Nível 2 e Novo Mercado), os quais seguem regras de governança corporativa mais exigentes do que a legislação vigente. Os Níveis 1 e 2 foram criados com a finalidade de incentivar e preparar gradativamente as companhias a aderirem ao Novo Mercado. As empresas participantes devem seguir as normas diferenciadas de governança corporativa definidas pela Bovespa e consolidadas no regulamento de listagem. Essas regras ampliam os direitos dos acionistas e melhoram a qualidade das informações prestadas pelas companhias. Com a criação de tais níveis objetivava-se atrair investidores e agregar valor às corporações.
A Nova Lei das S.A.	A publicação da Lei n. 10.303/2001, que reformou a Lei das Sociedades por Ações (Lei n. 6.406/76 e suas interligações, Lei n. 6.385/76 e Lei n. 9.457/97), visou aumentar a proteção legal dos acionistas minoritários e aperfeiçoar o mercado de capitais brasileiro. A Lei n. 6.385/76 foi pioneira ao dispor sobre o mercado de valores mobiliários e criar a CVM.
Ativismo dos Fundos de Pensão	Por força de lei, os fundos de pensão no Brasil são acionistas minoritários e, em geral, não se envolvem efetivamente na gestão das empresas. Dessa forma, os fundos visam o aperfeiçoamento das práticas de governança corporativa ao criar valor para as companhias investidas e impedir que sejam tomadas decisões em favor de um ou de outro acionista.
Ativismo do BNDES	Com o objetivo de desenvolver o mercado de capitais brasileiro, o BNDES lançou diversos programas para capitalizar empresas com boas práticas de governança corporativa. Em outubro de 2000, foi lançado o Programa de Apoio às Novas Sociedades Anônimas, visando capitalizar pequenas e médias empresas que adotem boas práticas de governança corporativa. O programa é composto de quatro pacotes, denominados bronze, prata, ouro e platina, que apresentam diferentes graus de exigência em relação às práticas de governança corporativa. As companhias podem escolher, em cada pacote, o conjunto de práticas que devem adotar, mas, para migrarem para um pacote superior, têm de cumprir todas as exigências previstas no pacote em que estiverem classificadas.

Fonte: Silva (2014, p. 41-60). Adaptado pelo autor.

Já no Quadro 15 abaixo estão listadas as recomendações de maior relevância propostas pelo IBGC e a CVM para as melhores práticas de governança corporativa no Brasil.

**Quadro 15 – Recomendações para melhores práticas de governança corporativa no Brasil
conforme IBGC e CVM**

Recomendações das melhores práticas de governança corporativa	
IBGC	CVM
Adoção do conceito “uma ação, um voto”.	Facilitar o acesso dos acionistas.
Acessibilidade de todos os acionistas aos acordos entre sócios.	Descrever com precisão os temas que serão tratados.
Assembleia Geral como órgão soberano.	Incluir matérias sugeridas pelos minoritários.
Transferências de controle a preços transparentes e estendidos a todos os acionistas (<i>tag along</i>).	Tornar acessíveis os termos de acordos de acionistas.
Solução de conflitos preferencialmente por meio de arbitragem.	Dar publicidade à relação dos acionistas e respectivas quantidades de ações.
Manutenção de alta dispersão (<i>free float</i>) das ações em circulação.	Definir com clareza as exigências para o voto e representações.
Recomendável para todas as companhias os conselhos de administração, independentemente de sua forma societária.	Deliberação pela maioria do capital social.
Normatização por regimento interno, com clara definição de funções.	Cada ação um voto, independentemente de classe ou espécie.
Dois presidentes: Chairman e CEO não acumulam funções.	Temas relevantes: Avaliação de ativos incorporáveis.
Criação de comitês especializados, com destaque para o de auditoria.	Alteração do objeto social.
Número de membros entre 5 e 9, em sua maioria independentes, com experiências e perfis complementares.	Fusão, cisão, incorporação.
Clara definição das qualificações dos conselheiros: base para avaliações individuais, com periodicidade anual.	Transações com partes interessadas.
Processos formalmente estabelecidos.	Alienação de controle: oferta pública de aquisição de ações pelo mesmo preço, independentemente de classe ou espécie.
Escolha e avaliação formal dos gestores pelo Conselho de Administração.	Tratamento igual a todos os acionistas.
O CEO é o responsável pela execução das diretrizes fixadas pelo Conselho de Administração.	Direito a voto para ações preferenciais no caso de não pagamento de dividendos.
Demais diretores executivos: CEO indica, Conselho de Administração aprova.	Divergências entre controladores e minoritários solucionadas por arbitragem.
Relacionamento transparente com todos os <i>stakeholders</i> .	Proporção de ações ordinárias e preferenciais: limite de 50%.
Transparência, clareza e objetividade na prestação de contas.	Transações entre partes interessadas: alinhadas aos interesses de todos os acionistas
Responsabilidade da gestão pela geração do relatório anual.	Proteger o patrimônio da corporação.
Responsabilidade pelo desenvolvimento do código de conduta corporativo.	Orientar a direção para maximizar o retorno do investimento.
Existência obrigatória de auditoria independente.	De 5 a 9 conselheiros, tecnicamente qualificados no conselho de administração. Pelo menos 2 conselheiros com capacitação em finanças e técnicas contábeis.
	Em corporações com controle compartilhado, o número pode ser maior.
	Definir o regimento do conselho de administração, detalhando atribuição e procedimentos.
	Submeter a Diretoria Executiva, anualmente, a uma avaliação formal.

(continua)

(continuação)

Independência em relação à companhia.	Admitir participação de detentores de ações preferenciais.
Função essencial da auditoria: verificar se demonstrações financeiras refletem adequadamente a realidade da companhia.	Os cargos de presidente do conselho (Chairman) e da direção (CEO) devem ser exercidos por pessoas diferentes.
Plano de trabalho da auditoria fixado pelo Conselho de Administração.	Constituição do conselho fiscal e auditores definida por titulares de ações ordinárias e preferenciais.
Conselho fiscal, órgão não obrigatório, eleito pelos acionistas.	Adoção de regimento com atribuições e procedimentos.
Composição do conselho fiscal: conhecimento do campo de atuação da companhia e diversidade de experiências profissionais, pertinentes às funções desse conselho.	Relacionamento com auditores supervisionados por Comitê de Auditoria.
Atuação do conselho fiscal sob regimento interno.	Acesso sem limitações a quaisquer informações.
E agenda complementar de cooperação com as auditorias interna e independente	Exame e divulgação de fatores que influenciaram o resultado em análises trimestrais.
	Indicação de fatores de risco a que a corporação está sujeita.
	Perspectivas do ambiente de negócios: Macroeconômicas e Relacionados ao setor.
	Adoção de normas internacionais nas demonstrações financeiras: IASB – <i>International Accounting Standards Board</i> e GAAP – <i>United States Generally Accepted Accounting Principles</i> .

Fonte: Rossetti e Andrade (2019, p. 446-468). Adaptado pelo autor.

Desse modo, tanto o Brasil quanto os outros países têm passado por consideráveis mudanças no contexto corporativo, principalmente no que concernem à adaptabilidade aos princípios da governança corporativa, porém, ainda assim, algumas empresas carecem evoluir para uma estrutura de controle e gestão transparente, como forma de agregar valor e confiança no mercado nacional e internacional.

Assim a partir da Lei Sarbanes-Oxley, os mercados de capitais passaram a sentir os efeitos das exigências por melhores práticas de governança no cenário mundial e, nesse contexto, a agenda pela adoção das melhores práticas de governança corporativa tem se tornado constante e tem alcançado às organizações públicas, que passaram a adotar práticas específicas de governança corporativa no setor público como forma de cumprir os seus objetivos e evidenciar os seus resultados ao cidadão.

3.2 A governança corporativa no setor público

Em consideração aos benefícios e efeitos que a Governança Corporativa proporciona a curto, médio e longo prazo, o modelo de governança corporativa foi adotado e implementado

no setor público, como uma nova abordagem de Gestão Pública durante os anos 80 e 90 pelos países como Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido (MATEI; DRUMASU, 2015, p. 501).

Segundo Bhatta (2003, p. 4-5), enquanto a governança diz respeito à aquisição e distribuição de poder na sociedade, a governança corporativa denota a maneira pela qual as corporações são governadas e gerenciadas. Já a governança no setor público, refere-se à gestão de agências do setor público, embora os princípios de governança corporativa também sejam bastante aplicáveis de maneira geral no setor estatal, onde as agências de serviços não públicos estão agrupadas. De acordo com Nardes (2013), entende-se a governança pública:

(...) como a capacidade que os governos, utilizando-se de um conjunto de instrumentos e ferramentas adequadas, têm de: assegurar que a vontade dos cidadãos seja capturada nos planejamentos estratégicos, táticos e operacionais; selecionar pessoas e instituir normas e processos adequados para executar as ações planejadas; alcançar e controlar os resultados previstos; estabelecer indicadores de desempenho para verificar o quanto foi ou não foi alcançado; divulgar todas essas etapas à sociedade (NARDES, 2013, p. 23).

Na visão da Federação Internacional de Contadores (IFAC)¹¹, o setor público é complexo e as suas entidades não operam dentro de uma estrutura legislativa comum ou têm um formato ou tamanho organizacional padrão. É importante, portanto, reconhecer a diversidade do setor público e os diferentes modelos de governança que se aplicam em diferentes países e em diferentes setores, cada qual com características únicas que requerem atenção especial e impõem diferentes conjuntos de responsabilidades (IFAC, 2001, p.2).

Apesar de possuírem finalidades distintas, tanto o setor público quanto o privado, apresentam pontos em comum que englobam a necessidade de separar propriedade e gestão (afastar os problemas de agência), identificar responsáveis pelos problemas de agência, criar mecanismos definidores de responsabilidades e poder, promover acompanhamento e incentivo na execução das políticas e objetivos projetados, entre outros (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 111).

De acordo com Nardes (2013, p. 23), ao transplantar o conceito da relação de agência entre principal e agente para o setor público, tem-se que, “os cidadãos correspondem aos acionistas, o principal, enquanto os políticos e gestores públicos são os agentes.”. E, por conseguinte, há o risco permanente dos interesses dos cidadãos não serem priorizados pelos políticos e gestores (problema de agência), algo que a própria sociedade, bem como os parlamentares eleitos pelo povo em cada esfera de governo podem e devem mitigar.

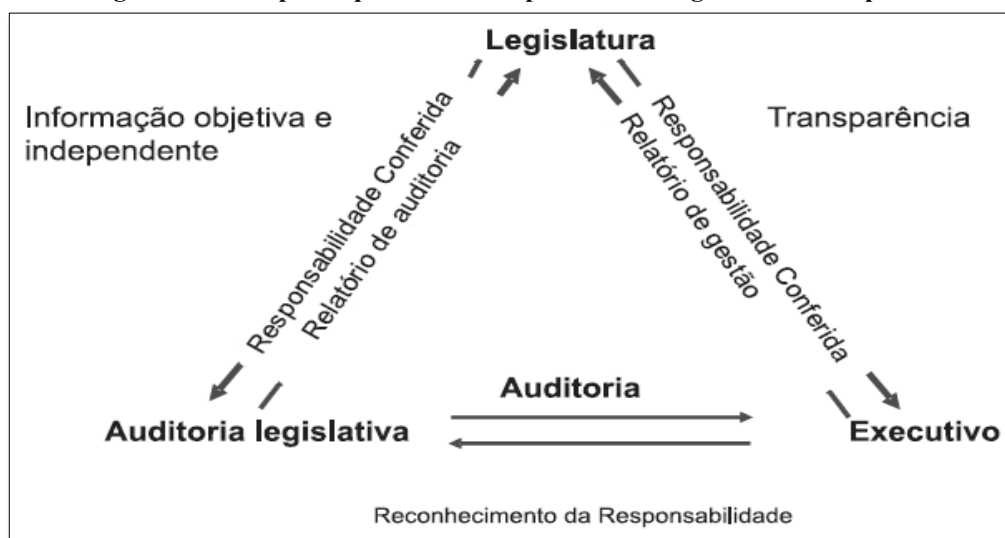
¹¹ *International Federation of Accountants (IFAC)*. Fundada em 1977, com sede em Nova Iorque, Estados Unidos, é uma organização mundial voltada para o desenvolvimento e fortalecimento de padrões contábeis internacionais no setor público, com foco na ética, auditoria e educação contábil. <http://www.ifac.org/>

Essa interação complexa no contexto político do setor público aduz a necessidade de tecer-se um breve comentário da teoria da escolha pública, que surgiu nos anos 1950 e recebeu maior destaque em 1986 quando um dos seus idealizadores, James Buchanan, recebeu o prêmio Nobel de economia.

A referida teoria estuda a forma com que o governo delibera acerca de algum fato, na qual, apesar de um conjunto de regras, as decisões políticas mais importantes são tomadas pelos representantes eleitos, as vezes de modo a maximizar os votos. Predominam as preferências individuais (uma pessoa – um voto) das quais são conjugadas nas decisões coletivas – democracia. Nesse aspecto, o governo vem a falhar quando os seus atos não refletem a uma economia eficiente ou quando os recursos são redistribuídos de maneira injusta (SAMUELSON e NORDHAUS, 1993 *apud* SLOMSKI *et al.*, 2008, p. 134-135).

Segundo Matias-Pereira (2010, p. 83), o termo *accountability* é entendido como “o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestarem contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição das políticas públicas.” Conforme propõe a IFAC (2001), no caso do setor público, a *accountability* está estruturada entre as funções legislativas e executivas de governo conforme descrito na Figura 6.

Figura 6 – Exemplo de processo de responsabilidade global no setor público



Fonte: IFAC (2001, p. 6). Adaptado pelo autor.

Na maioria dos governos, há uma separação de funções executivas e legislativas. Através do qual o Parlamento (legislatura) fornece a autoridade para a aquisição e uso de recursos para financiar o plano global do setor público enquanto o governo eleito – executivo

(Ministros / Gabinete / Empresas Comerciais Governamentais / agências ou entidades executoras) é responsável pela alocação de recursos específicos, o planejamento, direção e controle de operações do setor público. Logo, a legislatura tem o direito e o dever de responsabilizar o governo pela gestão das atividades do setor público. E as formas pelas quais ela assume essa responsabilidade é por meio de auditorias e relatórios do auditor legislativo. (IFAC, 2001, p. 6-7).

Diante ao exposto, o escopo da governança no setor público compreende sistemas de *accountability* entre as partes interessadas e “está vinculada ao propósito de criar na Administração (agente) um ambiente seguro e favorável para a formulação e implementação de políticas públicas em benefício da sociedade (principal) ” (NARDES, 2013, p. 23).

O Comitê do Setor Público (PSC) permanente da IFAC, estabelecido para atender, em uma base coordenada mundial, às necessidades daqueles envolvidos em relatórios financeiros, contabilidade e auditoria do setor público. Desenvolveu o Estudo 13 em agosto de 2001, com o tema Governança no setor público.

O objetivo do estudo foi de contribuir para a boa governança e prestação de contas no setor público em todo o mundo IFAC (2001). Com a publicação do Estudo 13, a IFAC fez uma redefinição para abordagem no setor público dos três princípios de governança propostos pelo relatório *Cadbury*: transparência, integridade e a responsabilidade em prestar contas (*accountability*), como descritos no Quadro 16.

Quadro 16 – Princípios da governança no contexto do setor público

Princípios	Descrição
Transparência (<i>Openness</i>)	A transparência é necessária para garantir que as partes interessadas podem ter confiança no processo de tomada de decisão e ações das entidades do setor público, na gestão de suas atividades e nos indivíduos dentro delas. Estar aberto através de consultas significativas aos <i>stakeholders</i> e comunicação de informações completas, precisas e claras que levam à ação eficaz e atempada, resistindo ao escrutínio necessário.
Integridade (<i>Integrity</i>)	Integridade compreende as operações verdadeiras e a completude. Baseia-se em honestidade e objetividade e elevados padrões de decência e probidade na gestão dos fundos públicos e recursos e gestão dos assuntos da entidade. É dependente da eficácia do quadro de controle e sobre os padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos dentro da entidade. Reflete-se tanto nos processos de tomada de decisão da entidade como na qualidade dos seus relatórios financeiros e de desempenho.

(continua)

(continuação)

Responsabilidade em prestar contas (<i>Accountability</i>)	<i>Accountability</i> é o processo pelo qual as entidades do setor público e os indivíduos dentro delas, são responsáveis pelas suas decisões e ações, incluindo a gestão dos fundos públicos e todos os aspetos de desempenho, e submeter-se ao apropriado escrutínio externo. A <i>accountability</i> é alcançada por todas as partes quando têm uma compreensão clara de responsabilidades e papéis claramente definidos através de uma estrutura robusta. Com efeito, a <i>accountability</i> é a obrigação de responder por uma responsabilidade conferida.
---	--

Fonte: IFAC (2001, p. 12). Adaptado pelo autor.

De acordo com a IFAC (2001, p. 12), os princípios fundamentais de governança citados estão refletidos em cada uma das recomendações de governança para as entidades do setor público adaptados à nova realidade mundial conforme destacado no Quadro 17.

Quadro 17 – Recomendações de governança para as entidades do setor público IFAC

Recomendações de governança para as entidades do setor público

Padrões de comportamento: como a administração da organização exercita a liderança em determinar os valores e padrões da organização, em definir a cultura da organização e o comportamento de todos os envolvidos;

Estruturas e processos organizacionais: como a cúpula da administração é designada e organizada dentro da organização, como suas responsabilidades são definidas e como são asseguradas;

Controle: a rede de vários controles estabelecidos pela cúpula da administração da organização no apoio ao alcance dos objetivos das entidades, da efetividade e eficiência das operações, da confiança dos relatórios internos e externos, da complacência com as leis aplicáveis, regulamentações e políticas internas;

Relatórios externos: como a cúpula da organização demonstra a prestação de contas do dinheiro público e seu desempenho no uso dos recursos.

Fonte: IFAC (2001, p. 12-13)

Em relação às recomendações no que concernem aos padrões de comportamento, a IFAC descreve como esses princípios se constituem nas entidades de modo geral para uma efetiva governança, conforme é apresentado no Quadro 18.

Quadro 18 – Padrões de comportamentos

Padrões de comportamento

Padrões de comportamento	Liderança Códigos de conduta: Probidade e propriedade Objetividade, Integridade e Honestidade Relacionamentos
--------------------------	---

(continua)

		(continuação)
Estruturas e processos organizacionais:	Responsabilidade Estatutária Responsabilidade pelo dinheiro público Comunicação com <i>Stakeholders</i> Papéis e responsabilidades: Balanço de Poder a Autoridade Corpo Governante O Presidente Organismo não executivo Membros Gestão Executiva Política de Remuneração	
Controle:	Gerenciamento de riscos Auditoria interna Comitês de Auditoria Controle interno Orçamento Gestão financeira Treinamento de equipe	
Relatório Externo	Relatório anual Uso de padrões contábeis apropriados Medidas de desempenho Auditoria externa	

Fonte: IFAC (2001, p. 14). Adaptado pelo autor.

Em suma, o comportamento exercido pelos diversos membros da entidade pública relaciona-se com o prestígio da organização. Sendo assim, é importante que se estabeleça mecanismos e proteção como forma de assegurar dentro da entidade que a equipe governante e funcionários em geral estejam alinhados. Para, com isso, exercerem o melhor padrão comportamental, transparente e íntegro com o público interno e externo à entidade. No Quadro 19 são descritas as responsabilidades dos órgãos frente a cada padrão de comportamento proposto pela IFAC.

Quadro 19 – abordagens dos padrões de comportamentos nos órgãos sociais

Recomendações	Características	Responsabilidade dos dirigentes e órgãos
Padrões de comportamentos	Liderança	Exercer a liderança de acordo com elevados padrões de comportamento, que possa servir de modelo para os demais dentro da organização.
	Códigos de Conduta	Adotar um código formal de conduta que defina os padrões de comportamento que os membros do órgão de governo individualmente e todos os empregados da entidade são obrigados a subscrever.
	Objetividade, Integridade e Honestidade	Criar mecanismos adequados para assegurar que os membros do corpo diretivo e os seus colaboradores não são influenciados por preconceitos, ideias pré-concebidas ou conflitos de interesses.

(continua)

(continuação)		
Estruturas e processos organizacionais	<i>Accountability</i> Estatutária	Estabelecer mecanismos eficazes para assegurar a observância com todas as leis e regulamentos aplicáveis, e outras declarações relevantes de boas práticas
	Prestação de contas dos dinheiros públicos	Instituir disposições adequadas para garantir que os fundos públicos e os recursos são devidamente protegidos e são utilizados economicamente, de forma eficiente, eficaz, com a devida propriedade, e de acordo com as autoridades legais ou outras que regem a sua utilização.
	Comunicação com os <i>Stakeholders</i>	Estabelecer: (a) vias de comunicação claras com os <i>stakeholders</i> da organização sobre a missão, funções, objetivos e desempenho da entidade; (b) procedimentos adequados para garantir que esses canais operam efetivamente na prática.

Fonte: IFAC (2001, p. 15). Adaptado pelo autor.

Já, na visão do Gabinete Nacional de Auditoria da Austrália (ANAO)¹², a boa governança aplicada ao setor público relaciona-se com dois fatores: o desempenho – segundo o qual a organização usa seus mecanismos de governança para contribuir para seu desempenho geral e a entrega de seus bens, serviços ou programas –; e conformidade – em que a organização usa seus mecanismos de governança para garantir que atenda aos requisitos da lei, regulamentos, padrões publicados e expectativas da comunidade quanto à probidade, responsabilidade e transparência (BARRET, 2003, p. 6).

Segundo o ANAO, os princípios fundamentais para a boa governança no setor público que as entidades públicas devem adotar, são seis, nos quais três desses elementos - liderança, integridade e compromisso - estão relacionados às qualidades pessoais dos membros da organização. Os outros três elementos - responsabilidade, integração e transparência - são principalmente um produto de estratégias, sistemas, políticas e processos implementados (BARRET, 2002, p. 6). Semelhantemente ao Estudo 13 da IFAC, percebe-se que o ANAO corrobora com a adoção dos princípios: integridade, responsabilidade e transparência para a boa governança no setor público. E, propõe a adoção de três novos princípios: liderança, compromisso e integração, não abordados no estudo da IFAC, dos quais as respectivas definições estão listadas no Quadro 20.

¹² *Australian National Audit Office* (ANAO), órgão público da Austrália, criado em 1901, tem a função de assessorar o Auditor Geral australiano em auditorias. Desenvolve estudos voltados para melhoria das práticas na administração pública e auditoria na Austrália e outros países. <https://www.anao.gov.au/>

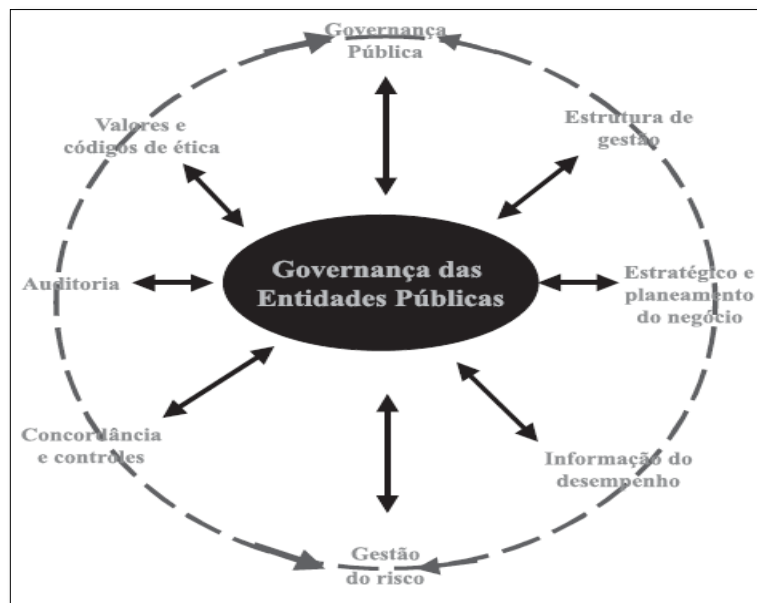
Quadro 20 – Princípios de governança no setor público incorporados pela ANAO

Princípios	Conceito
Integração	<p>O desafio real não é simplesmente definir os vários elementos de uma efetiva governança corporativa, mas garantir que eles estão holisticamente integrados dentro de uma abordagem da organização, pelos seus funcionários e bem compreendida e aplicada dentro das entidades.</p> <p>Se estiver corretamente implementada, a governança corporativa pode providenciar a integração do quadro de gestão estratégica, necessária para obter os padrões de performance de <i>output</i> e <i>outcome</i> requeridos para atingir as suas metas e objetivos.</p>
Compromisso	<p>Uma governança corporativa eficaz é mais do que apenas implementar estruturas, como comitês e mecanismos de relatórios, para alcançar os resultados desejados. Tais estruturas são apenas um meio para desenvolver uma estrutura de governança corporativa mais confiável e não são fins em si mesmas.</p> <p>As melhores práticas de governança pública requerem um forte compromisso de todos os participantes, para serem implementados todos os elementos da governança corporativa.</p>
Liderança	<p>A governança do setor público requer liderança desde o governo e/ou do órgão executivo da organização. Um quadro efetivo requer a clara identificação e articulação da responsabilidade, bem como a compreensão real e apreciação das várias relações entre os <i>stakeholders</i> da organização e aqueles que são responsáveis pela gestão dos recursos e obtenção dos desejados resultados (<i>outcomes</i>).</p> <p>No setor público, é necessária uma lúcida e transparente comunicação com o Ministro e é fundamental o estabelecimento de prioridades governamentais de modo claro.</p>

Fonte: BARRET, (2002) *apud* MARQUES, (2007, p. 19-20). Adaptado pelo Autor.

Para o ANAO, os elementos de governança no setor público devem possuir uma integração efetiva e se faz mister a inter-relação desses, como forma de manter o equilíbrio no decorrer do tempo e fornecer a combinação adequada de conformidade e desempenho na entidade a fim de alcançar a boa governança. Vide esquema na Figura 7.

Figura 7 – Elementos de governança em entidades do setor público segundo a ANAO



Fonte: BARRET, (2003) *apud* MARQUES, (2007, p. 16). Adaptado pelo Autor.

Merece destaque outra contribuição internacional para a boa governança no setor público da *Nolan Commission* – Comissão Nolan –, vinculada ao Comitê de Padrões na Vida Pública (CSPL)¹³ do Reino Unido, que estabeleceu em 1995 sete princípios ideais a serem seguidos por membros de entidades públicas centrais do país (membros do parlamento, ministérios e demais funcionários públicos). Tais princípios ficaram conhecidos como os “Princípios de Nolan” conforme descritos no Quadro 21 (MATEI; DRUMASU, 2015, p. 501).

Quadro 21 – Princípios ideais para membros do setor público “Princípios de Nolan”

Princípios de Nolan	
Abnegação	Os detentores de cargos públicos devem tomar decisões apenas em termos de interesse público. Eles não devem fazê-lo para obter benefícios financeiros ou outros benefícios materiais para si, sua família ou seus amigos.
Integridade	Os detentores de cargos públicos não devem colocar-se sob qualquer obrigação financeira ou outra para indivíduos ou organizações externas que possam influenciá-los no desempenho de suas funções oficiais
Objetividade	Ao realizar negócios públicos, incluindo fazer nomeações públicas, conceder contratos ou recomendar indivíduos para recompensas e benefícios, os detentores de cargos públicos devem fazer escolhas por mérito

(continua)

¹³ *Committee on Standards in Public Life (CSPL)*, é órgão público consultivo do Reino Unido, fundado em 1994, com função acessória ao primeiro ministro britânico no que se refere a adoção de padrões éticos no setor público. Exerce função de auditoria e promove recomendações acerca da conduta no setor público.

Responsabilização (<i>Accountability</i>)	Os titulares de cargos públicos são responsáveis por suas decisões e ações para o público e devem submeter-se a qualquer exame adequado ao seu cargo
Transparência	Os titulares de cargos públicos devem ser tão abertos quanto possível sobre todas as decisões e ações que tomam. Eles devem dar razões para suas decisões e ações e restringir as informações somente quando o interesse público mais amplo exigir claramente.
Honestidade	Os detentores de cargos públicos têm o dever de declarar quaisquer interesses privados relacionados com as suas obrigações públicas e de tomar medidas para resolver quaisquer conflitos que surjam de uma forma que proteja o interesse público
Liderança	Os detentores de cargos públicos devem promover e apoiar esses princípios por meio de liderança e exemplo

Fonte: Matei e Drumasu (2015, p. 501-502). Adaptado pelo autor.

Nesse contexto, percebe-se uma similaridade entre os princípios de governança corporativa e de governança aplicada ao setor público, no entanto, conforme Matias-Pereira (2010, p. 124), a “diferença básica é que na governança pública os gestores têm sob sua responsabilidade bens que pertencem à sociedade e cuja gestão deve ser feita com elevado nível de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça”. Assim, em vista disso, a governança pública se constitui num conceito fundamentalmente democrático.

Por outro lado, faz-se oportuno frisar que os critérios da esfera privada não podem ser encarados como parâmetros absolutos para a gestão pública, “sob pena de comprometer a própria capacidade transformadora e democratizante das reformas de Estado.” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 124).

Desse modo, a governança pública vai muito além de rearranjos institucionais e da gestão do setor público, pois se consubstancia na participação democrática atuante de toda a sociedade e isso, de certa forma, passa por uma mudança de mentalidade dos *stakeholders*, em especial dos agentes públicos, que tem o dever de agir em prol do cidadão, no intuito de minimizar os problemas de agência ou eliminá-los, dependendo do grau de maturidade dos envolvidos.

3.3 A governança no setor público brasileiro

No Brasil, as abordagens iniciais referentes à governança pública fundamentaram-se em ordenamentos jurídicos próprios, sobretudo a partir da aprovação da Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF), lei maior do país, também conhecida como Constituição Cidadã. Tal norma organizou, os poderes, definiu e segregou funções e responsabilidades, estabeleceu os

direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, sistemas de controle interno e externo e o Estado democrático de direito no Brasil. “Em termos de governança, isso significa dizer que o cidadão tem poder para escolher seus representantes e que o poder não está concentrado no governo, mas emana do povo.” (BRASIL, 2014. p. 15).

Sobre essa questão Linczuk (2012, p. 97) assevera que “a governança pública sempre perpassa mudanças que englobam instrumentos de empoderamento e, conseqüentemente, maior participação do cidadão na administração do Estado”. Destaca-se, também, o Plano de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), publicado na década de 1990 pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), instrumento percussor da governança no Brasil. O PDRAE instituiu a reforma gerencial do Estado, na concepção da nova gestão pública e, tinha como premissa, aumentar e reforçar a governança com a finalidade de tornar o aparato estatal mais eficiente e capaz de implementar políticas públicas (BRASIL, 1995, p. 11-13).

Ainda dentro desse arcabouço de normas, faz-se necessário citar dois instrumentos jurídicos predecessores à CF de 1988 e o PDRAE, que de certa forma contribuíram para a governança no setor público brasileiro, o Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, da Presidência da República brasileira, que estruturou toda a administração pública do país, objetivou promover a descentralização e flexibilização das ações do Estado na economia; e a Lei nº 4.320¹⁴, de 17 de março de 1964, da presidência da república que instituiu padrões gerais pautados no Direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal.

Ademais, outros instrumentos implementados no Brasil, contribuíram para o fortalecimento da governança uns involuntariamente outros mais diretos. Tais instrumentos estão listados no Quadro 22.

Quadro 22 – Instrumentos motivadores da governança pública no Brasil

-
- (a) o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171, de 22 de Junho de 1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), que têm por objeto aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança;
- (b) o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), instituído em 2005 e revisado em 2009 e em 2013, cujos treze fundamentos norteiam-se pelos princípios constitucionais da administração pública e pelos fundamentos da excelência gerencial contemporânea;
-

(continua)

¹⁴ BRASIL, Lei n 4320/64. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm

- (c) o Decreto 6.021, de 22 de janeiro de 2007, que criou a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR, com a finalidade de tratar de matérias relacionadas com a governança corporativa nas empresas estatais federais e da administração de participações societárias da União.
- (d) os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), que asseguram o direito fundamental de acesso à informação e facilitam o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos;
- (e) o Decreto de 15 de setembro de 2011, da presidência da república, que institui o plano de ação sobre governo aberto a fim de promover a transparência, acesso à informação pública, melhoria na prestação de contas, fortalecimento da integridade e aprimoramento da governança e fortalecimento do controle social;
- (f) a Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal;
- (g) Decreto 8.420, de 18 de março de 2015, que regulamenta a Lei 12.846, de 01 de agosto de 2013 (Lei anticorrupção), e institui no Art. 41 o programa de integridade de pessoas jurídicas que interagem com organizações governamentais brasileiras.
- (h) a Instrução Normativa Conjunta MPOG/CGU n. 01, de 10 de maio de 2016, determina que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal adotem medidas para sistematizar práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança.
- (i) o Decreto 8.777, de 11 de maio de 2016, da presidência da república que institui a política de dados abertos do poder executivo federal; e
- (j) o Decreto 9.094, de 17 de julho de 2017, da presidência da república que dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário;
- (k) o Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, da presidência da república que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta autárquica e fundacional, institui o Comitê Interministerial de Governança e determina que a alta administração dos órgãos e entidades públicas implementem mecanismos (gestão de riscos, controles internos entre outros), instâncias e práticas de governança e programa de integridade.

Fonte: (BRASIL, 2014. p. 15) e próprio autor.

Além desses instrumentos, cabe citar a criação das agências nacionais reguladoras brasileiras (ANEL, ANP, ANVISA, ANS, ANATEL, ANA entre outras), instituídas a partir da metade da década 1990, com o objetivo de implementar políticas e diretrizes governamentais de modo a permitir o cumprimento dos objetivos em cada seguimento no Brasil, como energia, petróleo, vigilância sanitária, saúde, telefonia, águas, entre outros (MARQUES, 2008, p. 229-230).

Esses instrumentos resultam de esforços coletivos do parlamento, executivo federal, sociedade e demais órgãos de controles (interno e externo) como forma de adequar a atuação do Estado às práticas de governança, direta ou indiretamente, em diferentes perspectivas dentre as quais envolvem posturas comportamentais; práticas administrativas; cultura avaliativa (satisfação da sociedade) entre outras.

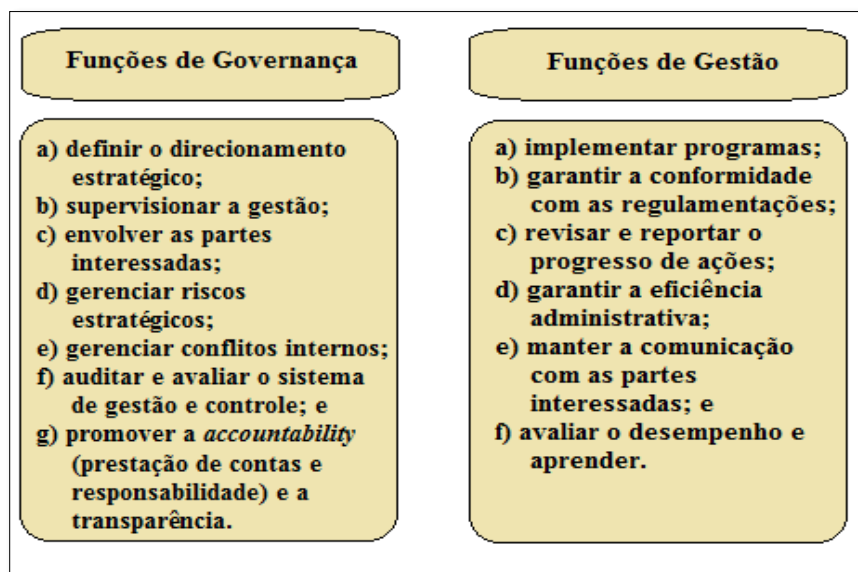
Nesse sentido, faz-se necessário estabelecer a diferenciação entre governança e governabilidade. Segundo Marques (2008, p. 233), “governabilidade diz respeito às condições de legalidade de um determinado governo para atentar às transformações necessárias, enquanto a governança está relacionada à capacidade de colocar as condições da governabilidade em ação.”.

Dentre as ações pontuais contemporâneas implementadas para fortalecer a governança no setor público brasileiro, aponta-se três instrumentos a saber: o Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública (RBG) editado pelo TCU; a Instrução Normativa Conjunta n. 01/2016 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Controladoria Geral da União (CGU); e o Decreto n. 9.203 de 22 de novembro de 2017, da Presidência da República.

O Tribunal de Contas da União, órgão técnico, auxiliar do Congresso Nacional, com competência constitucional para exercer o controle externo, responsável por julgar anualmente contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, com jurisdição própria e privativa em todo o território brasileiro e sede em Brasília/Distrito Federal, tem fomentado o tema governança pública no setor público brasileiro e desenvolveu o documento intitulado: Referencial Básico de Governança (RBG) aplicável a órgãos e entidades da administração pública, o qual sua primeira versão foi publicada em 2013 e a segunda versão em 2014.

Na construção do RBG, o TCU fundamentou-se em diretrizes internacionais de governança pública (IFAC, OCDE, Banco Mundial entre outras) e produziu novas abordagens conceituais para as boas práticas de governança pública nos órgãos e entidades do setor público brasileiro. A título de esclarecimento no que se refere aos aspectos da governança e da gestão, o RBG expôs a separação das respectivas funções conforme mostrado na Figura 8.

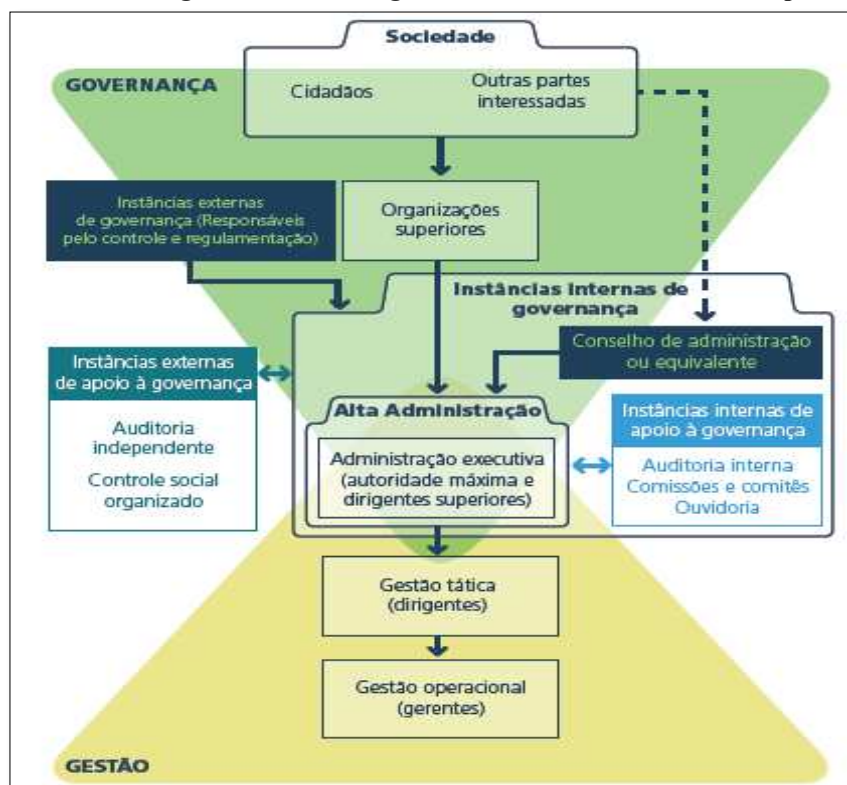
Figura 8 – Separação das funções de governança e gestão no setor público



Fonte: (BRASIL, 2014, p. 31). Adaptado pelo Autor.

De modo complementar, estabeleceu-se o sistema de governança com intuito de especificar como os diversos atores se organizam, interagem e procedem para a boa governança no setor público conforme descrito na Figura 9.

Figura 9 – Sistemas de governança nos órgãos e entidades da administração pública



Fonte: (BRASIL, 2014, p. 28). Adaptado pelo autor.

A presença das instâncias de governança que compõem o sistema de governança proposto pelo TCU tem por objetivo expor a interação das mesmas no ambiente como um todo a fim de fortalecer o papel da boa governança na organização. No Quadro 23 são listadas essas instâncias e quais os seus papéis nos órgãos e entidades do setor público.

Quadro 23 – Funções das instâncias de governança (internas e externas) nas organizações públicas

Instâncias de governança	Responsabilidades
Externas	São responsáveis pela fiscalização, pelo controle e pela regulação, desempenhando importante papel para promoção da governança das organizações públicas. São autônomas e independentes, não estando vinculadas apenas a uma organização. Exemplos típicos dessas estruturas são o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União.
Externas de apoio	São responsáveis pela avaliação, auditoria e monitoramento independente e, nos casos em que disfunções são identificadas, pela comunicação dos fatos às instâncias superiores de governança. Exemplos típicos dessas estruturas são auditorias independentes e o controle social organizado.
Internas	São responsáveis por definir ou avaliar a estratégia e as políticas, bem como monitorar a conformidade e o desempenho destas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados. São, também, responsáveis por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público servindo de elo entre principal e agente. Exemplos típicos dessas estruturas são os conselhos de administração ou equivalentes e, na falta desses, a alta administração.
Internas de apoio	Realizam a comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, bem como auditorias internas que avaliam e monitoram riscos e controles internos, comunicando quaisquer disfunções identificadas à alta administração. Exemplos típicos dessas estruturas são a ouvidoria, a auditoria interna, o conselho fiscal, as comissões e os comitês.

Fonte: (BRASIL, 2014. p. 29). Adaptado pelo autor.

Na visão do TCU, além das instâncias de governança, há outras estruturas que contribuem para a boa governança das organizações como: administração executiva, gestão tática e operacional com responsabilidades definidas da seguinte forma:

a) A **administração executiva** é responsável por avaliar, direcionar e monitorar, internamente, o órgão ou a entidade. A autoridade máxima da organização e os dirigentes superiores são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura. De forma geral, enquanto a autoridade máxima é a principal responsável pela gestão da organização, os dirigentes superiores (gestores de nível estratégico e administradores executivos diretamente ligados à autoridade máxima) são responsáveis por estabelecer políticas e objetivos e prover direcionamento para a organização. b) A **gestão tática** é responsável por coordenar a gestão operacional em áreas específicas. Os dirigentes que integram o nível tático da organização (p. ex. secretários) são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura. c) A **gestão operacional** é responsável pela execução de processos produtivos finalísticos e de apoio. Os gerentes, membros da organização que ocupam cargos ou funções a partir do nível operacional (p. ex. diretores, gerentes, supervisores, chefes), são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura (BRASIL, 2014. p. 30)

Dito isto, o TCU define no RBG que a governança no setor público compreende

essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (BRASIL, 2014. p. 5-6). No Quadro 24 estão listadas as definições de cada mecanismo segundo o TCU.

Quadro 24 – Mecanismos de governança no setor público

Mecanismo	Definição
Liderança	Conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho.
Estratégia	Compreende aspectos como escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas.
Controle	Envolve o gerenciamento de riscos, os quais devem ser avaliados e tratados. Para isso, é conveniente o estabelecimento de controles e sua avaliação, transparência e <i>accountability</i> , que compreende, entre outras coisas, a prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados.

Fonte: (BRASIL, 2014. p. 37). Adaptado pelo Autor.

Cada mecanismo reúne um arcabouço de atribuições que os gestores dos órgãos e entidades públicas precisam seguir para aderirem à boa governança. Foram vinculados componentes específicos a cada um deles e em um nível mais detalhado foram definidas práticas de governança relativas a cada componente proposto como forma de estreitar o distanciamento entre a teoria e a aplicabilidade das mesmas nas organizações do setor público. O detalhamento das práticas por componente está descrito no Quadro 25.

Quadro 25 - Práticas de governança nos órgãos e entidades da administração pública

Mecanismo	Componentes	Práticas
Liderança	Pessoas e competências	Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração. Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração. Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração. Garantir que o conjunto de benefícios, caso exista, de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais.

(continua)

(continuação)		
	Princípios e comportamentos	<p>Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.</p> <p>Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.</p> <p>Estabelecer mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado.</p>
	Liderança organizacional	<p>Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.</p> <p>Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.</p> <p>Assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização.</p> <p>Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno.</p> <p>Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.</p>
	Sistema de governança	<p>Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.</p> <p>Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.</p> <p>Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.</p>
Estratégia	Relacionamento com partes interessadas	<p>Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.</p> <p>Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.</p> <p>Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.</p> <p>Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.</p>
	Estratégia organizacional	<p>Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.</p> <p>Estabelecer a estratégia da organização.</p> <p>Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.</p>
	Alinhamento transorganizacional	<p>Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.</p>
Controle	Gestão de riscos e controle interno	<p>Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.</p> <p>Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.</p>
(continua)		

Auditoria interna	<p>Estabelecer a função de auditoria interna.</p> <p>Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente.</p> <p>Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.</p>
<i>Accountability</i> e transparência	<p>Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.</p> <p>Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de <i>accountability</i>.</p> <p>Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.</p> <p>Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.</p>

Fonte: (BRASIL, 2014, p. 37-38). Adaptado pelo autor.

Desta forma, o TCU trouxe no RBG abordagens substanciais e inovadoras voltadas para aderência às práticas de governança nos órgãos e entidades do setor público brasileiro, ressalta-se portanto, que tal documento não tem caráter vinculante, se caracteriza-se como um modelo instrutivo. Nesse sentido, novos instrumentos foram criados com o fim de regulamentar às práticas de governança pública nos órgãos e entidades do Poder Executivo federal brasileiro por parte da Presidência da República e a Controladoria Geral da União (CGU).

Em uma ação conjunta, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)¹⁵ e a Controladoria Geral da União (CGU)¹⁶, estabeleceram a Instrução Normativa Conjunta n. 01/2016 de 10 de maio de 2016, a qual determinou que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, adotassem medidas para sistematizar práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança. De acordo com a IN MPOG/CGU nº 01/2016, a governança no setor público “compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2016, p. 2).

¹⁵ Foi órgão da administração direta federal do Brasil, responsável por planejar e coordenar as políticas de gestão da administração pública federal, a fim de fortalecer as capacidades do Estado para promoção do desenvolvimento sustentável e do aprimoramento da entrega de resultados ao cidadão. Atualmente está integrado ao Ministério da Economia pela Medida Provisória nº. 870 de 01 de janeiro de 2019. Fonte: (MPOG), Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/institucional>> Acesso em 23 fev. 2019.

¹⁶ Órgão central de controle interno do governo federal brasileiro, responsável em promover a transparência da gestão por meio de auditorias, prevenção, correição, ouvidoria e combate à corrupção. Exerce ainda a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária. Fonte: (CGU) Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>> Acesso em 23 fev. 2019.

A IN MPOG/CGU nº 01/2016, definiu os princípios a serem seguidos de forma integrada para a boa governança no setor público e deu responsabilidade ao dirigente máximo de cada órgão ou entidade por sistematizar práticas relacionadas a gestão de riscos, controle interno e governança além de instituir comitê interno de governança, risco e controle na organização sob sua gestão. No Quadro 26, estão listados os princípios para a boa governança no setor público conforme a IN 01/2016.

Quadro 26 – Princípios para a boa governança no setor público

Princípios	Aplicação
Liderança	Deve ser desenvolvida em todos os níveis da administração. As competências e responsabilidades devem estar identificadas para todos os que gerem recursos públicos, de forma a se obter resultados adequados;
Integridade	Tem como base a honestidade e objetividade, elevando os padrões de decência e probidade na gestão dos recursos públicos e das atividades da organização, com reflexo tanto nos processos de tomada de decisão, quanto na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho;
Responsabilidade	Diz respeito ao zelo que se espera dos agentes de governança na definição de estratégias e na execução de ações para a aplicação de recursos públicos, com vistas ao melhor atendimento dos interesses da sociedade;
Compromisso	Dever de todo o agente público de se vincular, assumir, agir ou decidir pautado em valores éticos que norteiam a relação com os envolvidos na prestação de serviços à sociedade, prática indispensável à implementação da governança;
Transparência	Caracterizada pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. As informações devem ser completas, precisas e claras para a adequada tomada de decisão das partes interessas na gestão das atividades; e
Accountability	Obrigaçao dos agentes ou organizações que gerenciam recursos públicos de assumir responsabilidades por suas decisões e pela prestação de contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente a consequência de seus atos e omissões.

Fonte: (BRASIL, 2016, p. 11-12). Adaptado pelo autor.

Ao correlacionar esses princípios propostos pela IN MPOG/CGU nº 01/2016 com os princípios de governança propostos pela IFAC e ANAO, percebe-se um alinhamento conceitual com os princípios dessas entidades, os quais são vistos, a nível internacional, como características essenciais para que as ações dos órgãos e entidades do setor público estejam alinhadas com o interesse da sociedade (BRASIL, 2014, p. 20).

Já o Decreto n. 9.203 de 22 de novembro de 2017, da Presidência da República, instrumento mais recente no que tange à institucionalização e definição da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional brasileira, fundamentou-se nos estudos desenvolvidos pelo TCU, o qual trouxe em seu escopo os

princípios e diretrizes para a boa governança pública, reforçou a determinação de criação de comitê de governança por parte dos órgãos e entidades públicas e instituiu o Comitê Interministerial de Governança (CIG) com a finalidade de promover a política de governança pública do poder executivo brasileiro.

O referido Decreto no seu Art. 2º preservou o conceito de governança pública definido no RBG do TCU e IN MPOG/CGU nº 01/2016, como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. E, define, no Art. 3 os princípios de governança pública a saber: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência (BRASIL, 2017, p. 1).

Merece reforçar a importância do Decreto n. 9.203/2017, ao criar um comitê interministerial de governança para elaborar e aprovar novos manuais, guias; expedir resoluções; propor medidas, mecanismos e práticas organizacionais; incentivar e monitorar a aplicação das melhores práticas de governança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Ressalta-se que ele não trouxe em seu texto a descrição dos princípios de governança ali definidos, tarefa que coube ao CIG a partir da publicação do seu primeiro Guia da Política de Governança Pública (GPGP), editado no ano de 2018 no Brasil.

Assim, segundo a visão do CIG, os princípios propostos no Decreto 9.203/2017, tem a função de servir como um elemento de conexão entre os princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e a atuação do agente público, pautada em preceitos mais práticos para que sua atuação se mantenha centrada no cidadão e no cumprimento cada vez mais fiel de sua missão pública (BRASIL, 2018, p. 37). No Quadro 27 estão descritas as definições de cada princípio de governança instituído pelo CIG.

Quadro 27 – Princípios de governança definidos pelo CIG no GPGP

Princípios	Características
Capacidade de resposta	A capacidade de resposta (do inglês, <i>responsiveness</i>) representa a competência de uma instituição pública de atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos, inclusive antevendo interesses e antecipando aspirações.
Integridade	A integridade tradicionalmente representa a busca pela prevenção da corrupção e pelo fortalecimento dos padrões morais de conduta. Dessa forma, a interpretação do princípio deve ser feita em conjunto com os demais presentes no decreto e deve levar em consideração o principal objetivo do ato normativo: permitir que o cidadão esteja sempre no centro das decisões e ações da administração pública.

(continua)

	<p>Busca o difícil equilíbrio entre a punição de gestores que se valem da máquina pública para defender fins privados e ilícitos e a preservação do necessário espaço para que agentes movidos pelo espírito público possam buscar soluções inovadoras – e, eventualmente, mais arriscadas – para satisfazer os interesses da sociedade.</p>
Confiabilidade	<p>Está intimamente ligado à observância das diretrizes estratégicas e ações prioritárias previamente discutidas e comunicadas à população. Essa interlocução deve ressaltar não só a importância de se perseguirem os objetivos determinados como também os riscos para atingi-los. Um diálogo aberto e honesto com a sociedade é essencial para fortalecer os laços de confiança com a instituição e reduzir o nível de incertezas em relação à sua atuação. Observância das diretrizes estratégicas e ações prioritárias previamente discutidas e comunicadas à população. A confiabilidade é corolário do princípio democrático, garantindo e reforçando a legitimidade da atuação pública.</p>
Melhoria regulatória	<p>Reformular o processo de construção de normas é fundamental para reduzir os custos associados à criação de obrigações para a sociedade. A regulação deve ser minimalista: não deve atingir nada além do necessário para garantir seus objetivos. A melhoria regulatória representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas (<i>European Commission</i>, 2016). Não se restringe, portanto, à regulação econômica de setores específicos realizada pelas agências reguladoras.</p>
Prestação de contas e responsabilidade	<p>Prestação de contas e responsabilidade (no inglês, <i>accountability</i>) representa a vinculação necessária, notadamente na administração de recursos públicos, entre decisões, condutas e competências e seus respectivos responsáveis. Trata-se de manter uma linha clara e objetiva entre as justificativas e os resultados da atuação administrativa, de um lado, e os agentes públicos que dela tomarem parte, de outro. E ainda retroalimenta o sistema de governança a partir do controle social da atividade administrativa. Dar centralidade ao cidadão é, nesse caso, permitir que exerça a cidadania de forma proativa, fiscalizando e apontando eventuais desvios.</p>
Transparência	<p>A transparência representa o compromisso da administração pública com a divulgação das suas atividades, prestando informações confiáveis, relevantes e tempestivas à sociedade. Inserida em um conjunto de princípios centrais que orienta a atividade pública, a transparência é um dos pilares para a construção de um governo aberto (<i>open government</i>).</p>

Fonte: (BRASIL, 2018, p. 40-55). Adaptado pelo autor.

Nesse contexto, depreende-se que, ao governo e agentes públicos, cabe exercer uma atuação íntegra, transparente, responsável e direcionada na busca do maior benefício social, como expectado pela sociedade. Por outro lado, a sociedade como o principal, cabe cumprir o seu papel no acompanhamento e controle permanente das ações do governo e agentes públicos e exigir o fortalecimento constante das políticas públicas em prol dos interesses coletivos.

Desse modo, percebe-se que os instrumentos recém-publicados no Brasil para estimular a boa governança no setor público têm objetivado afastar a cultura da corrupção,

que se instalou no setor público do país desde os primórdios da administração pública brasileira e, maximizar o valor e confiança dos órgãos e entidades do setor público perante à sociedade.

4 A GOVERNANÇA PÚBLICA NAS IFES BRASILEIRAS

Neste capítulo realiza uma revisão da literatura no que se refere a estudos desenvolvidos sobre a governança aplicada às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) brasileiras especificamente às universidades federais sob o enfoque nos diversos aspectos relacionados à melhoria na gestão dessas instituições. Como vistos na seção anterior, a partir da reforma da nova gestão pública em todo o mundo na década de 1980, começou-se a discutir a governança corporativa nas agências do setor público como forma de melhor atender as necessidades da sociedade por melhores serviços, aproximando a política da gestão e o Estado da sociedade. Figura-se, nesse contexto, a sociedade como principal e os gestores públicos como os agentes.

Isso não tem sido diferente nas universidades federais brasileiras, que compõe o rol das organizações públicas e que a partir das determinações dos órgãos de controles brasileiros (Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União) e do próprio Governo Federal, passaram a estar obrigadas a aderirem ao movimento da governança no setor público como instrumento de monitoramento, controle e avaliação da sua gestão. Diante disso, se faz “relevante prospectar o panorama atual e a trajetória das IFES sobre os aspectos peculiares que envolvem sua gestão, visando garantir e compreender as nuances e as formas de conduzi-las” (SANTOS, 2016, p. 21).

4.1 Estado da arte da pesquisa sobre governança pública nas IFES brasileiras

As sociedades têm passado por mudança substanciais no cenário atual, promovidas pelo avanço tecnológico, dos meios de comunicação, do conhecimento e pela globalização. Tais fatores se apresentam como um campo fértil para o protagonismo das Instituições de Ensino Superior das quais têm como seu produto principal o saber (PEREIRA; SANTOS, 2012, p. 7).

Nesse contexto, inserem-se as universidades federais, as quais possuem “características estruturais e operacionais que tornam seu processo mais complexo que as demais organizações” (PEREIRA; SANTOS, 2012, p. 7). Além disso, desenvolvem as suas atividades a partir da universalidade do conhecimento e devem ainda, primar por uma educação de qualidade junto à comunidade, “procurando formar cidadãos do mundo, com capacidade de atuar com segurança, em parceria e em regime de cooperação, numa sociedade

na qual as contradições e inseguranças são acentuadas e presentes no cotidiano ” (PEREIRA; SANTOS, 2012, p. 7).

Na visão de Souza (2009, p. 23) “embora possa haver semelhanças entre gestão de empresas e gestão universitária no tocante a alguns aspectos administrativos, a função de gestão nas instituições universitárias, principalmente nas públicas federais, é muito específica.” Isto reforça a necessidade de dar atenção especial a essas instituições no tocante a proposição de novas estratégias de gestão, que estimulem sistemas decisórios participativos interna e externamente, pensados levando em consideração as peculiaridades dessas organizações que se divide em gestão administrativa e acadêmica. De acordo com Souza (2009):

(...) as universidades brasileiras são instituições recentes na cultura do país e no contexto mundial, as quais têm enfrentado inúmeras crises envolvendo seus diversos segmentos. Assim, repensar a filosofia de organização e gestão das universidades constitui-se um dos principais desafios para os gestores universitários. As universidades movem-se em um ambiente altamente dinâmico, sendo também influenciadas constantemente pela crescente democratização da sociedade, bem como pelas transformações sociais, políticas e tecnológicas. Essa complexidade torna, de fato, difícil o processo de gestão das organizações universitárias por comportar visões múltiplas e, até mesmo, antagônicas, em alguns aspectos. Muitos dos conflitos que ocorrem na universidade são decorrentes da complexidade de sua estrutura administrativa e acadêmica (SOUZA, 2009, p. 23).

Por outro lado, na visão de Pessoa (2000, p. 12), a gestão das universidades públicas brasileiras “tem sido permeada de dificuldades, abrangendo desde a escassez de recursos, à rigidez da estrutura administrativa. Na medida em que se utilizam de recursos públicos, estão sob o império da lei e das regras ditadas pelo Tribunal de Contas.”. E, ainda, reforça que além da burocracia normal das organizações públicas, existe a presença de gestores excessivamente burocratas que atravancam ainda mais os processos, inibindo atividades inovadoras essenciais à prosperidade dessas instituições.

Em concordância com essas críticas, cita-se os argumentos de Arguin (1989, p. 13) o qual assevera que muitas das universidades ainda são administradas de forma tradicional e até mesmo artesanal, na tentativa de adaptarem-se da melhor maneira possível aos variados contextos de uma sociedade em constante evolução. O autor reforça que apenas no final dos anos de 1970 a gestão universitária passou a adotar conceitos de planejamento estratégico, no entanto, atualmente observa-se universidades que ainda são geridas de forma tradicional, com planejamento informal, fragmentado e sem articulação com as partes interessadas.

Para Pessoa (2000), a complexidade nas universidades públicas inicia desde a definição de sua missão. Sob a premissa de que a estratégia da organização é definida a partir

de sua missão, o autor questiona sob qual referência uma instituição sem fins lucrativos dessa natureza deve se amparar para desenvolver sua missão, enquanto as empresas com fins lucrativos têm como missão definida ganhar dinheiro. Essa reflexão vai de encontro com os argumentos de Kaplan¹⁷ (1999) no que concernem à missão das universidades públicas enquanto organizações sem fins lucrativos. Segundo Kaplan, 1999, (*apud* Pessoa, 2000, p. 3), existe esse tipo de organização “para servir às pessoas. Devendo, portanto, a referência dessas organizações ser a de oferecer um valor para os clientes, o qual não está atrelado ao ganho do dinheiro, mas sim a um outro objetivo maior resultante da natureza da organização.”

Desta forma, para que as universidades alcancem melhores resultados é imprescindível que identifiquem e lutem para superar os desafios postos dentre os quais, pode-se citar dois: a confusão entre os excessos burocráticos impostos pelas normas legais e infralegais, a autonomia universitária; e a incorporação de práticas de governança como forma de contribuir com a gestão em seu direcionamento, monitoramento e controle (SANTIAGO, 2015, p. 17).

Percebe-se que nesse cenário de avanços os cidadãos cada vez mais têm se mostrado interessados em acompanhar como as universidades federais têm desempenhado o seu papel perante à sociedade, e isso não é diferente com os órgãos de controle (TCU e CGU) que por força constitucional exercem a fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia das receitas (BRASIL, 1988).

Dessa maneira, as organizações públicas que utilizam, arrecadam, guardam, gerenciam ou administram recursos financeiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária estão obrigadas à prestarem contas ao Congresso Nacional, mediante controle externo (TCU), e pelo sistema de controle interno (CGU) de cada Poder (BRASIL, 1988).

Nesse contexto a governança tem se tornado uma temática bastante discutida na gestão das universidades no sentido de se adaptarem às normas impostas pelos órgãos de controle e governo federal e, que passou a ser obrigatória sua adoção no âmbito dessas organizações. No entanto, a proposta da governança nas organizações públicas tem sido pensada para contribuir com que as mesmas consigam atingir seus objetivos sob o enfoque dos princípios constitucionais, ou seja, oferecer aos gestores instrumentos que fortaleçam as práticas de gestão no que se referem ao direcionamento, cumprimento das leis, transparência, acompanhamento e avaliação da sua atuação para atender os anseios da sociedade.

¹⁷ KAPLAN, Robert. **The Cost and Performance Revolution**. Seminário Internacional. São Paulo, 06 de maio de 1999. Realização HSM Eventos Internacionais.

De acordo com Souza (2018, p. 41), as práticas de governança nas IES públicas, apresentam-se “no sentido de buscar melhores formas de gestão, de acordo com suas realidades e respectivos instrumentos de planejamentos, de modo a inserir ações que estimulem a participação da sociedade que se constitui em ator importante da governança pública.”. Na visão do TCU, a governança nas organizações públicas:

Relaciona-se com definir diretrizes para participação social na governança da organização e identificar as partes interessadas, além de implantar mecanismos que viabilizem a participação social na governança da organização. Como resultado, espera-se que a participação social ocorra em conformidade com as diretrizes estabelecidas (TCU, 2014, p. 66).

Desse modo, algumas experiências com a implementação das práticas de governança em universidades federais e demais instituições federais de ensino superior brasileiras já podem ser observadas na literatura acadêmica das quais serão discutidas a seguir nessa seção.

Para tanto, foi realizado levantamento das informações por meio de pesquisa eletrônica nas bases de dados do *Google Acadêmico* e Periódicos da CAPES, no qual utilizou-se como temas da pesquisa os termos “Governança no setor público” e “Governança Pública”, aplicados ao universo das instituições federais de ensino superior brasileiras nos últimos sete anos. Realizou-se análise prévia dos objetivos de cada trabalho a fim de verificar sua relação com a temática proposta neste estudo. Como resultado do levantamento, foram encontrados 20 trabalhos científicos dos quais estão distribuídos em 03 artigos, 15 dissertações e 02 teses, datados do período de 2012 a 2019, conforme Tabela 01.

Tabela 1 – Estudos científicos que abordam governança nas IFES brasileiras publicados por ano

Ano	Publicação
2012	2
2014	2
2015	2
2016	6
2017	2
2018	5
2019	1
Total de publicações	20

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

Ressalta-se que a escolha do período para o levantamento em questão levou em consideração as auditorias realizadas pelo TCU a partir de 2010 acerca da avaliação da governança em diversas áreas (pessoal, aquisições públicas e TI) que resultaram nos Acórdãos nº 2.308/2010-Plenário e 3.023/2013-Plenário. E a publicação da primeira versão do Referencial Básico de Governança, aplicável à órgãos e entidades da administração pública do TCU em 2013, que apesar de não possuir caráter vinculante, é considerado um instrumento inovador e objetivo ao reunir as boas práticas de governança para o incremento de desempenho das organizações públicas (BATISTA, 2016).

A Tabela 1 mostra que o número de trabalhos produzidos a partir do ano de 2015 obteve um ligeiro aumento. Infere-se com isso, que os esforços realizados pelos órgãos de controle (TCU e CGU) em fortalecer a cultura da governança no setor público brasileiro, com a publicação do RBG em 2014, a IN 001/2016 e o Decreto 9.203/2017, tem influenciado no desenvolvimento de estudos nesse sentido inclusive voltados para as IFES.

Ao proceder no tratamento dos dados levantados, foi possível definir três categorias de análises no tocante à governança nas IFES brasileiras, fundamentadas nos objetivos dos trabalhos acadêmicos as quais são: “Proposição de modelos de governança nas IFES”; “Levantamento de práticas de governança nas IFES” e “Influências do controle e auditoria interna para a governança nas IFES”. Na Tabela 2 mostra a síntese dos trabalhos publicados por categoria de análise.

Tabela 2 – Publicações científicas por categoria de análise dos objetivos

Categoria de análise	Publicações
Proposição de modelos de governança nas IFES	2
Levantamento de práticas de governança nas IFES	14
Influências do controle e auditoria interna para a governança nas IFES	4

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

O resultado da Tabela 2 demonstra que 70% dos trabalhos produzidos referentes a governança nas IFES brasileiras se relacionam com a evidenciação de práticas de governança nas instituições. Nesse contexto, a maioria dos trabalhos constatou que a aderência às práticas de governança pelas IFES ainda se encontra em estágio prematuro, principalmente quando analisada a política global de governança na instituição. Os estudos de Cardozo (2012) e Sales (2014) mostraram que as Universidades Federais brasileiras aderem em grau médio as recomendações de governança pública de organismos internacionais como IFAC, *Committee of*

University Chairs (CUC) entre outros.

A pesquisa de Santiago (2015) desenvolvida na Universidade Federal do Ceará (UFC) evidenciou que os processos de controle interno carecem de estruturação, normatização e definição de responsabilidades e competências setoriais segundo os princípios de governança pública. O autor propôs à instituição implementar uma secretaria ou instância similar de Governança, com capacidade para estabelecer estratégias operacionais para a UFC, na qual as estratégias devem definir objetivos e metas por áreas (tanto gerais como específicos, de curto e longo prazos), de planos necessários ao seu alcance, e o acompanhamento por indicadores e métodos confiáveis de avaliação da gestão em cada Unidade.

A pesquisa desenvolvida por Fijor (2014), na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), demonstrou que, a inexistência de transparência e fragilidade na prestação de contas dos bens que compõem o patrimônio da instituição, o controle patrimonial, não se enquadrou como uma ferramenta de governança pública. Ressaltou ainda que as informações disponibilizadas de maneira sintética nos relatórios de gestão não encontram lastro com a realidade, tendo em vista que os inventários patrimoniais não são realizados em alguns *campi* da instituição.

O estudo realizado na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) por Silva (2016), contatou uma evolução na adoção de práticas de governança na instituição, que saltou de duas em 2013 para catorze práticas em 2015. O estudo creditou a melhora no desempenho na gestão da instituição neste período ao incremento das práticas de governança.

Nas pesquisas de Batista (2016) e Teixeira *et al.*(2018) , junto às IFES brasileiras, demonstraram que, a maioria das instituições democratizam o acesso de diversos atores na formulação do planejamento, porém não promovem um monitoramento das metas estabelecidas; não apresentam qualquer instrumento de plano de ação e apesar de possuírem bom desempenho na concepção e execução da gestão estratégica, ainda precisam criar instrumentos eficazes de monitoramento. Evidenciando, portanto, que parte de práticas de governança como eficiência, gestão de riscos, transparência e responsabilidade ainda carecem de ser adotadas.

O estudo de Batista (2016), realizado junto à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) evidenciou que a instituição estabeleceu uma secretaria de gestão de projetos vinculada ao Gabinete da Reitoria com a incumbência de alinhar atividades relacionadas à melhoria dos processos organizacionais com a implantação da gestão de riscos de maneira que os controles internos a serem adotados resultam da abordagem proposta.

Outra constatação relevante foi citada na pesquisa de Souza (2018), realizada no Instituto Federal do Sertão Pernambucano (IF SERTÃO-PE), no qual observou-se que alguns setores internos estão se estruturando para atender às novas exigências, a exemplo da Diretoria de Tecnologia da

Informação e do recém-criado Departamento de Gestão de Riscos, com esforços relevantes de preparação da instituição para a implementação do sistema de governança preconizado e cobrado para o setor público. O estudo ressalta que as práticas de governança na instituição devem ser melhoradas não apenas para cumprir as recomendações estabelecidas pelos órgãos de controle interno e externo (CGU e TCU), mas qualificar a capacidade de planejamento e gestão do referido Instituto, assim como para garantir à sociedade uma maior transparência, integridade e *accountability*.

Quanto à categoria de análise “Importância do controle interno e auditoria interna para o fortalecimento da governança nas IFES”, foram relacionados 20% dos trabalhos. Nesse contexto, o trabalho de Pessoa (2018), junto à UFRN, constatou que as unidades de auditoria interna exercem papel preponderante e devem ser vistas como parceiras, uma vez que, por meio dos serviços de avaliação e consultoria prestados, contribuem para a melhoria dos processos de governança, gestão de riscos e aprimoramento dos controles internos da gestão na instituição. Corroborar com este entendimento a pesquisa de Linczuk (2012) em 39 Universidades Federais brasileiras.

Já no estudo de Pinheiro (2017), realizado em 33 Universidades Federais brasileiras, detectou que há um potencial ainda pouco explorado de atuação das auditorias internas para além das funções tradicionais de controle interno, vez que apenas 15,2% dos respondentes entendem que é a auditoria que atua na avaliação dos processos de governança e somente 3% na avaliação da gestão de riscos da universidade.

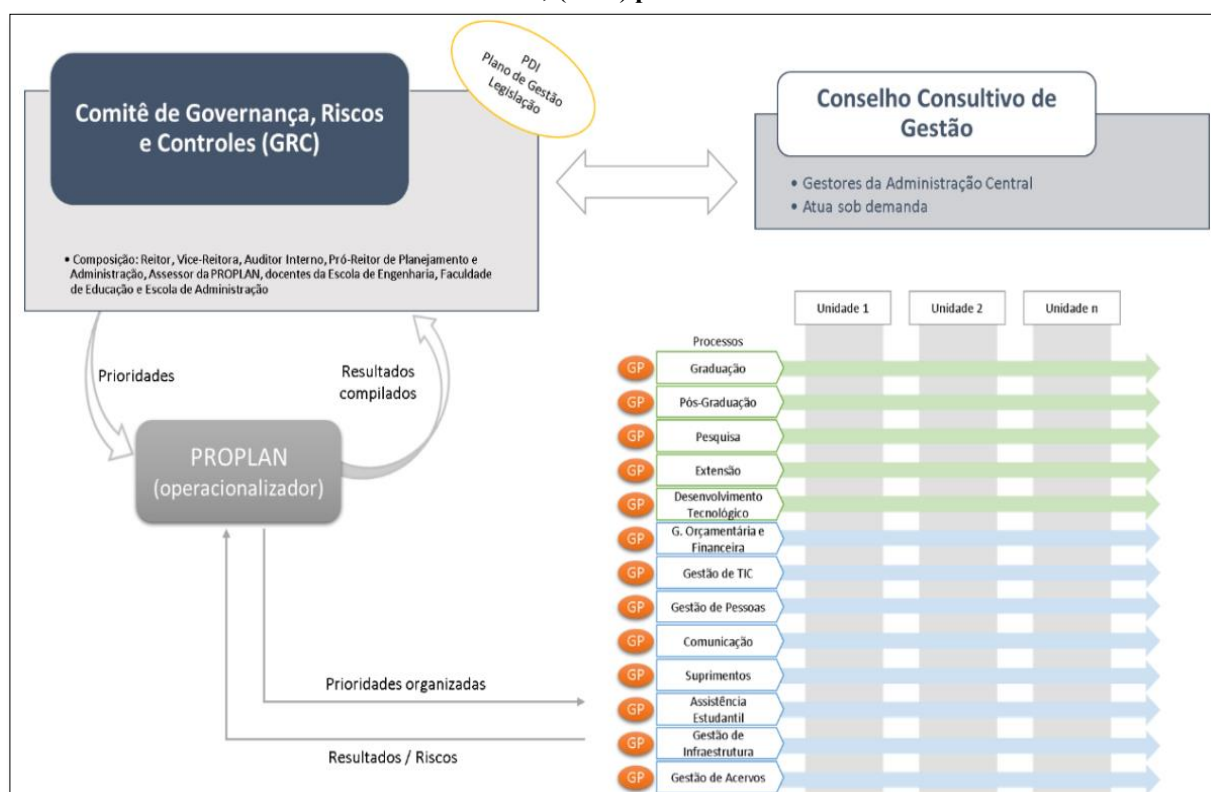
O trabalho de Mendes (2016) na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) ratificou que o incremento do controle interno na universidade tende a contribuir para o processo de gestão na medida em que aproxima o gestor às atividades operacionais de cada unidade dando legitimidade à governança ao passo que possibilita uma aproximação entre objetivos estratégicos e objetivos operacionais.

Recentemente a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) instituiu a Pró-Reitoria de Gestão e Governança com função de consolidar e dirigir sistema de monitoramento, avaliação e prover meios para a melhoria contínua dos processos administrativos na instituição relativos a licitações, contratos e gestão do patrimônio mobiliário e imobiliário. Sua atuação é norteada pela: transparência (critérios claros para a tomada de decisão, compartilhamento das informações disponíveis e comunicação ágil em todos níveis), eficiência (realizar as funções de maneira correta e nos prazos indicados), integridade (atuação ética, isenta e imparcial), praticidade (busca da simplicidade nos procedimentos e na execução das atividades, sem prejuízo do rigor técnico), integração (maximizar a colaboração entre as unidades, assegurando a visão integrada da Pró-Reitoria e sua inserção na universidade) (UFRJ, 2019).

Por fim, 10% dos estudos tiveram como objetivo propor um novo modelo de governança nas

IFES. Nessa seara destaca-se o estudo de Branco *et al.*, (2018) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que propôs um modelo de governança, gestão de riscos e gestão por processos para a instituição, estruturado basicamente em quatro elementos principais: o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC) que é uma instância de alto nível na organização que se reúne periodicamente para propor e acompanhar a implantação das práticas de governança; o Conselho Consultivo de Gestão composto pela alta gestão da Universidade e atua sob demanda do CGRC; os Grupos de Processos (GP) que desenvolve a documentação dos processos, os indicadores de desempenho, os riscos do processo e as ações de melhoria; e a Pró-Reitora de Planejamento e Administração (PROPLAN) que compõe a estrutura como órgão operacionalizador do modelo. A Figura 10 mostra o esquema estruturado do modelo proposto para a instituição.

Figura 10 – Estrutura do modelo de governança, gestão de riscos e gestão por processos propostos por Branco *et al.*, (2018) para a UFRGS



Fonte: (BRANCO *et al.*, 2018, p. 2) - Adaptado pelo autor.

Dessa forma, os estudos têm mostrado que as práticas de governança nas IFES, apesar de iniciadas, ainda carecem de melhorias e adaptabilidade, visto que tais organizações apresentam especificidades exclusivas nos aspectos relacionados ao seu produto fim e seu funcionamento interno, nos quais envolvem “sistemas tecnológicos, estruturais, psicossociais, políticos e administrativos das

universidades, que são expressivamente diversos dos de outras organizações” (PEREIRA; SANTOS, 2012, p. 7).

5 CARACTERIZAÇÃO DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA NA UFVJM

O capítulo apresenta a instituição objeto da pesquisa, organiza e discute os dados levantados referentes às práticas de governança no setor público exercidas pela UFVJM, bem como evidencia os resultados encontrados no presente estudo. A literatura reforça que os princípios de governança nas organizações públicas resultam em uma boa governança quando aplicados de forma integrada e compreendidos por todos na organização, isso aduz dizer que, os mecanismos de governança quando praticados de forma individualizada fora de um escopo estabelecido, não garantem a adoção efetiva de governança (TCU, 2014; BRASIL, 2016, 2017; IFAC, 2001; ANAO, 2003).

Desse modo, faz-se relevante destacar as especificidades das universidades federais no que tange a autonomia que lhes foi conferida em lei¹⁸, o seu produto fim e demais características estruturais que conotam a essas instituições um grau de complexidade diferente das demais organizações (PEREIRA; SANTOS, 2012). Talvez, por este motivo, caiba uma reflexão mais aprofundada no sentido de analisar as maneiras pelas quais tais instituições devem adaptar suas práticas para uma boa governança pública a fim de serem perenes na sua missão institucional.

5.1 A Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

A Faculdade de Odontologia de Diamantina (FAOD), foi criada pela Lei Estadual nº 990, de 30 de setembro de 1953, editada pelo então governador do Estado de Minas Gerais, Juscelino Kubitschek de Oliveira, que após ser eleito Presidente da República brasileira, transformou a FAOD em Faculdade Federal de Odontologia de Diamantina (FAFEOD) em dezembro de 1960.

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em outubro de 2002, a FAFEOD transformou-se em Faculdades Federais integradas de Diamantina (FAFEID) e passou a ofertar, além do curso de Odontologia, mais sete novos cursos como Enfermagem, Farmácia, Nutrição, Fisioterapia, Agronomia, Engenharia Florestal e Zootecnia. Em 2005, as Faculdades Federais Integradas de Diamantina (FAFEID) se transformaram em Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) com sede estabelecida no município

¹⁸ Constituição Federal de 1988. Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Nanuque, Padre Paraíso, Pedra Azul, Taiobeiras, Teófilo Otoni e Turmalina (UFVJM, 2019)²⁰.

Conforme exposto em seu Plano de Desenvolvimento Institucional 2017-2021 (PDI 2017-2021), a UFVJM tem como objetivos: a) Fundamentar o compromisso com a qualidade e consolidar-se como instituição de ensino voltada para a transformação social, em especial das regiões onde se insere; b) Produzir e disseminar conhecimento, primando pela indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; e c) Buscar uma prática pedagógica e curricular compatível com a formação de profissionais instrumentalizados para responder às demandas contemporâneas geradas pelo avanço científico/tecnológico e às exigências conjunturais em permanente evolução (UFVJM, 2018).

A instituição tem como missão promover o desenvolvimento científico, econômico e sociocultural da sua região, assegurando o ensino de qualidade em diferentes áreas do conhecimento, respeitando a natureza, inspirado nos ideais da democracia, da liberdade e da solidariedade, visando produzir, integrar e divulgar conhecimento, por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, indissociavelmente articulados, contribuindo para a formação de cidadãos comprometidos com a ética, a responsabilidade e o desenvolvimento sustentável da sua região (UFVJM, 2018).

Ainda, de acordo com o seu PDI 2017-2021, a UFVJM:

(...) é a única IFES com sede na metade norte do Estado, região esta que carece de investimentos diversos de infraestrutura, incluindo a implantação de unidades universitárias em diversos dos seus municípios, de maneira a oportunizar o acesso ao ensino superior público e gratuito de qualidade, aos cidadãos desses territórios que, historicamente, têm sido preteridos em relação aos territórios da metade sul do Estado e mesmo de outras regiões do país (UFVJM, 2018, p.14).

Nesse sentido faz-se relevante dimensionar a evolução da UFVJM nos últimos anos e sua importância no desenvolvimento das políticas públicas de educação superior e socioeconômicas para essas regiões. Em 2007, a instituição possuía um total aproximado de 2.454 alunos matriculados e orçamento global aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA)²¹ de R\$37.969.927,00 (Trinta e sete milhões, novecentos e sessenta e nove mil, novecentos e vinte e sete reais), já em 2017 esse número salta para 11.538 alunos matriculados em cursos presenciais e à distância e orçamento aprovado na LOA de R\$ 241.118.378,00 (Duzentos e quarenta e um milhões, cento e dezoito mil, trezentos e setenta e oito reais), o que correspondeu, em 10 anos, a um aumento de 470,17% no número de alunos matriculados e

²⁰ EaD UFVJM. Disponível em: < <http://www.ead.ufvjm.edu.br>>. Acesso em: 06 mar. 2019.

²¹ Orçamento Federal Anual UFVJM. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2007/loa/volume-v.pdf>> Acesso em: 07 mar. 2019.

635,02% no orçamento anual aprovado da instituição (UFVJM, 2019)²².

Atualmente a UFVJM oferta um total de 50 cursos de graduação, 20 cursos de mestrado e 6 cursos de doutorado e possui aproximadamente 10.059 alunos matriculados sendo que 8.679 são dos cursos de graduação e 1.380 dos cursos de pós-graduação. Conta com 11 Unidades Acadêmicas, 7 Pró-Reitorias, 4 Diretorias independentes, 3 Assessorias administrativas e 1 Superintendência, conforme a Figura 12, abaixo.

Figura 12 – Unidades Administrativas e Acadêmicas da UFVJM

Unidades Acadêmicas	Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas e Exatas (FACSAE)	Faculdade de Ciências Exatas (FACET)	Instituto de Ciência, Engenharia e Tecnologia (ICET)	Faculdade de Medicina do Mucuri (FAMMUC)	Faculdade de Medicina de Diamantina (FAMED)	Faculdade de Ciências Biológicas e da Saúde (FCBS)	Faculdade Interdisciplinar em Humanidades (FIH)	Instituto de Ciências Agrárias (ICA)	Faculdade de Ciências Agrárias (FCA)	Instituto de Ciência e Tecnologia (ICT)	Instituto de Engenharia, Ciência e Tecnologia (IECT)
Pró-Reitorias	Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis – (PROACE)	Pró-Reitoria de Administração (PROAD)	Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PROPLAN)	Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD)	Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG)	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP)	Pró-Reitoria de Extensão e cultura (PROEXC)				
Diretorias Independentes	Diretoria de Comunicação Social (DICOM)	Diretoria de Relações Internacionais (DRI)	DTI - Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI)	Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão (DEPE)							
Assessorias Administrativas	Assessoria de Assuntos Estratégicos e Institucionais (AAEI)	Assessoria de Meio Ambiente (AMA)	Auditoria Interna (AUDIN)								
Superintendência	Sistema de Bibliotecas (SISB)										

Fonte: (UFVJM, 2018a). Adaptado pelo autor.

A organização administrativa da UFVJM está estabelecida em seu Regimento Geral da seguinte forma: I – Órgãos de Deliberação Superior (Conselho Universitário e o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão); II – Conselho de Curadores; III – Reitoria; IV – Conselho de Integração Comunitária; V – Unidades Acadêmicas; VI – Órgãos suplementares; VII – Órgãos complementares.

A estrutura resumida da Administração Superior da UFVJM, bem como as respectivas

²² Indicadores de desempenho institucional UFVJM, Apresentação gráfica dos resultados. Disponível em: < <http://www.ufvjm.edu.br/universidade/institucional> > Acesso em: 06 mar. 2019.

descrições de cada órgão podem ser visualizadas no Quadro 28.

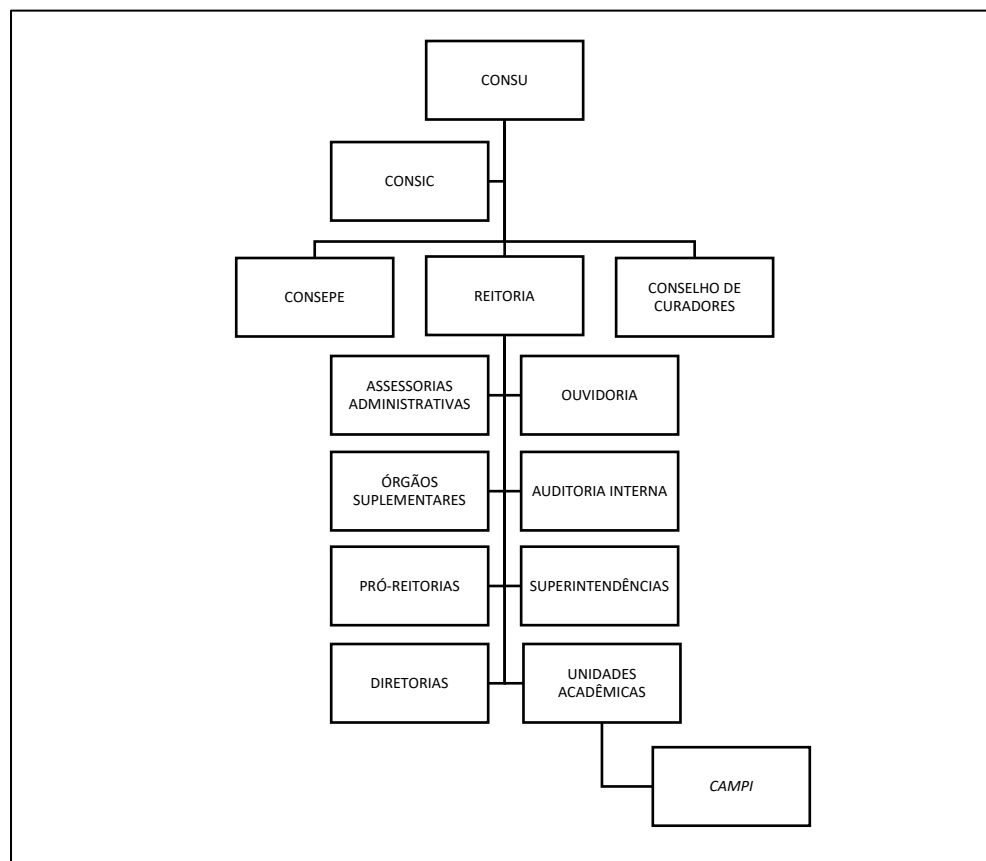
Quadro 28 – Estrutura da Administração Superior da UFVJM

Órgão	Descrição
Conselho Universitário	Órgão superior máximo de deliberação coletiva da Universidade, em matéria de política universitária e de administração.
Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão	Órgão técnico de supervisão e deliberação em matéria de ensino, pesquisa e extensão.
Conselho de Curadores	Órgão de fiscalização econômico-financeira da Universidade
Conselho de Integração Comunitária	Órgão de caráter consultivo, tem por objetivo prover apoio à Universidade, além de dar subsídios de natureza crítica, visando à maior integração da Universidade com a sociedade.
Reitoria	Órgão de administração geral, supervisiona e controla a execução das atividades administrativas da Universidade. Integrada pelo I – pelo Reitor; II – pelo Vice-Reitor; III – pelas Pró-Reitorias; IV – pelas Assessorias; V – pelas Diretorias; VI – pelas Superintendências e VII – pelos Órgãos Suplementares.

Fonte: (UFVJM, 2014). Adaptado pelo autor.

O Organograma institucional simplificado da UFVJM aprovado pelo Conselho Universitário está estruturado da seguinte maneira, conforme Figura 13.

Figura 13 – Organograma institucional simplificado da UFVJM



Fonte: (UFVJM, 2018a). Adaptado pelo autor.

Ressalta-se que esta versão do organograma aprovada em 2009 pelo CONSU está desatualizada, entretanto, ela consta no Relatório de Gestão de 2017 da instituição e estão sendo realizados trabalhos de atualização do organograma com vistas a espelhar a atual hierarquia existente entre todas as unidades pertencentes à instituição, iniciados em março de 2016, tomando por base estudos de redimensionamento da estrutura organizacional nos *Campi*, unidades acadêmicas, pró-reitorias e demais órgãos vinculados à reitoria (UFVJM, 2017, p. 24).

5.2 Caracterização das práticas de governança no setor público na UFVJM

Para efeito de medição do grau de aderência às práticas de governança no setor público pela UFVJM e como forma de atender o segundo e terceiro objetivo específico da pesquisa, foi desenvolvido um conjunto de itens de práticas de governança aplicáveis ao setor público a partir do referencial teórico pesquisado.

Utilizou-se como referência a revisão de literatura apresentada nos capítulos um e dois deste estudo, sendo que o primeiro objetivou contextualizar a evolução dos modelos de administração pública no Brasil a fim de fazer uma reflexão dos constructos históricos culturais da atual administração pública brasileira e o segundo apresenta abordagem conceitual da governança no que se refere ao seu surgimento, aplicação e contribuição para o setor público, especificamente nas universidades federais brasileiras.

Com o objetivo de minimizar o grau de subjetividade na organização da informação e definir uma estrutura de análise padronizada dos dados referentes às práticas de governança no setor público exercidas pela UFVJM, utilizou-se como referência os parâmetros de análise propostos no Referencial Básico de Governança do TCU (TCU, 2014, p. 40-62). Além disso, utilizou-se o Relatório individual de autoavaliação de governança da UFVJM desenvolvido pelo TCU, disponível no Portal do TCU, no qual os dados são extraídos de questionário *online* aplicado à própria universidade para análise do seu índice de governança pública (TCU, 2017; 2018a).

Ressalta-se, portanto, que os documentos objeto de coleta dos dados retratam em tese as tomadas de decisão dos indivíduos os quais trazem consigo toda teia de crenças construída ao longo da sua formação e atuação profissional que também compreendem heurísticas e vieses de julgamentos, para tanto, ao analisar os dados, o pesquisador buscará a compatibilidade no julgamento da análise dos dados conforme o conhecimento construído a partir do referencial teórico estudado e as técnicas de pesquisa correspondentes (TVERSKY;

KAHNEMAN, 1974).

O presente estudo teve como categoria de análise dos dados os mecanismos de governança no setor público (Liderança, Estratégia e Controle) propostos pela IN 01/2016 e as práticas relacionadas a cada mecanismo (Quadro 25), serão os elementos a serem pontuados para medição do grau de aderência à governança no setor público pela UFVJM. Ressalta-se que as práticas apresentadas pelo TCU representam um referencial básico, não sendo, portanto, exaustivas (TCU, 2014, p. 39).

Dessa forma, o resultado da pesquisa se fundamentou a partir da informação consolidada extraída dos estudos anteriores referente ao tema da pesquisa, do questionário de governança pública aplicado pelo TCU à UFVJM e dos dados coletados pelo pesquisador nos Relatórios de Gestão (RG's) e demais documentos que se fizeram necessários.

O relatório individual de autoavaliação de governança da UFVJM aplicado pelo TCU serviu de parâmetro de análise acerca da percepção da própria instituição quanto ao seu grau de maturidade em governança no setor público. Nesse sentido, antes de apresentar a capacidade da UFVJM na autoavaliação do Índice de Governança Pública (iGovPub) do TCU, cabe esclarecer os critérios adotados pelo TCU na elaboração do questionário de autoavaliação e o que motivou aquele tribunal a realizar esta análise.

Após julgamento de processos de fiscalização no ano de 2017 do TCU que culminou no Acórdão 588/2018-TCU-Plenário, ficou determinado que o tribunal deveria realizar acompanhamento no período de cinco anos acerca da evolução e capacidade de governança e gestão dos diversos órgãos da Administração Pública Federal brasileira. Com isso, atendendo a tal determinação, o TCU realizou novo levantamento em 2018.

Inicialmente, os órgãos consultados receberam ofício do tribunal, o qual deu ciência da avaliação e orientou como proceder no preenchimento do questionário de autoavaliação *on-line*. O questionário de autoavaliação do TCU do iGovPub agrega três mecanismos de governança: Liderança, Estratégia e *Accountability*²³, cada mecanismo engloba suas respectivas práticas e cada prática compreende os seus agregadores (subpráticas), no caso do questionário, esses agregadores foram as questões respondidas pelos órgãos.

Foram atribuídas três categorias para as questões do questionário pelo TCU, a categoria i) tipo M, aborda o estabelecimento de modelos na organização, o ii) tipo A, envolve a execução de atividades e o iii) tipo E, indaga sobre a existência de estratégia, planos, políticas e processos de trabalho.

²³ O TCU substituiu o mecanismo Controle definido no RBG pelo termo *Accountability*, levando em conta as recentes abordagens internacionais e nacionais sobre o tema governança (BRASIL, 2018).

Dependendo da categoria, as opções de respostas variam entre as seguintes: “não se aplica”, “não se aplica porque há lei ou norma externa à organização que impede a implementação desta prática”, “não se aplica porque há estudo que demonstra que o custo de implementar esta prática é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação”, “não adota”, “há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la”, “adota em menor parte”, “adota”, “adota parcialmente” e “adota em maior parte ou totalmente” (TCU, 2017)

As respostas são graduadas de 0 a 1, sendo 0 o valor que denota o nível mínimo de capacidade e 1, o nível máximo. Os níveis de capacidade dos órgãos são divididos em três estágios: a) inicial (de 0 a 0,39), b) intermediário (de 0,40 a 0,70) e c) aprimorado (de 0,71 a 1). O estágio inicial ainda se subdivide em inexpressivo (de 0 a 0,14) e iniciando (de 0,15 a 0,39) (TCU, 2018). Desse modo, o indicador iGovPub foi avaliado pelo TCU com base na seguinte estrutura:

iGovPub (índice de governança pública) **Lid, Estr, Acct**; onde:
o **Liderança** (índice de capacidade em liderança) => 1110, 1120, 1130, onde:
1110 (Estabelecer o modelo de governança da organização)
1120 (Gerir o desempenho da alta administração)
1130 (Zelar por princípios de ética e conduta)
o **Estratégia** (índice de capacidade em estratégia) => 2111, 2112, 2120, 2130, onde:
2110 (Gerir os riscos da organização)
2111 (O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido)
2112 (Os riscos considerados críticos para a organização são geridos)
2120 (Estabelecer a estratégia da organização)
2130 (Promover a gestão estratégica)
o **Accountability** (índice de capacidade em *accountability*) => 3110, 3120, onde:
3110 (Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas)
3120 (Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna)

Os Quadros 29 e 30 mostram o desempenho da UFVJM nos questionários de autoavaliação do iGovPub aplicados em 2017 e 2018 respectivamente.

Quadro 29 – Autoavaliação da UFVJM referente ao índice de Governança Pública (iGovPub) no levantamento anual de governança e gestão do TCU de 2017

Mecanismo	Práticas	Questões	Tipo	Valor	Autoavaliação UFVJM
Liderança (1100)	Estabelecer o modelo de governança da organização (1110)	A estrutura interna de governança da organização está definida. (1111)	M	1	0,858804597
		Há segregação de funções para tomada de decisões críticas. (1112)	A	1	1
	Gerir o desempenho da alta administração (1120)	A seleção de membros da alta administração é feita com base em critérios e procedimentos estabelecidos. (1121)	A	1	1
					(continua)

					(continuação)
Estratégia (2100)	Zelar por princípios de ética e conduta. (1130)	O desempenho de membros da alta administração é avaliado. (1122)	A	1	0,5
		Código de ética e de conduta aplicável aos membros de conselho ou colegiado superior e aos membros da alta administração da organização está estabelecido. (1131)	A	1	1
		Os casos de conflitos de interesse, envolvendo pessoa que pertença à alta administração ou ao conselho ou colegiado superior, são identificados e tratados. (1132)	A	1	0,15
	Gerir os riscos da organização. (2110)	O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido. (2111)	M	1	0
	Estabelecer a estratégia da organização (2120)	Os riscos considerados críticos para a organização são geridos. (2112)	A	1	0,15
		O modelo de gestão estratégica da organização está estabelecido. (2121)	M	1	0
		A estratégia da organização está definida. (2122)	E	1	0,597522844
		Os principais processos estão identificados e mapeados. (2123)	A	1	0,05
		As demandas das partes interessadas estão identificadas, mapeadas e priorizadas. (2124)	A	1	1
	Promover a gestão estratégica (2130)	A alta administração estabeleceu modelo de gestão dos processos finalísticos. (2131)	M	1	0
		A alta administração monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos. (2132)	A	1	0
		A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas. (2133)	M	1	0
		A alta administração monitora o desempenho da gestão de pessoas. (2134)	A	1	0
		A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação. (2135)	M	1	0,05

(continua)

(continuação)					
Accountability (3100)		A alta administração monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação. (2136)	A	1	0,05
		A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações. (2137)	M	1	0,15
		A alta administração monitora o desempenho da gestão de contratações. (2138)	A	1	0
	Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas. (3110)	O modelo de transparência está estabelecido. (3111)	M	1	0,287725226
		O modelo de prestação de contas diretamente à sociedade está estabelecido. (3112)	M	1	0
		O modelo de responsabilização está estabelecido. (3113)	M	1	0,332480284
	Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna. (3120)	A organização publica conjuntos de dados de forma aderente aos princípios de dados abertos. (3114)	A	1	0,05
		A organização definiu o estatuto da auditoria interna. (3121)	E	1	0,878719122
		A organização elabora Plano Anual de Auditoria Interna. (3122)	A	1	0,33470205
		A auditoria interna produz relatórios destinados às instâncias internas de governança. (3123)	A	1	0,651095067
		A organização avalia o desempenho da função de auditoria interna com base em indicadores e metas. (3124)	A	1	0

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de (TCU, 2017).

Quadro 30 – Autoavaliação da UFVJM referente ao índice de Governança Pública (iGovPub) no levantamento anual de governança e gestão do TCU de 2018

Mecanismos	Práticas	Questões	Tipo	Valor	Autoavaliação UFVJM
Liderança (1100)	Estabelecer o modelo de governança da organização (1110)	A estrutura interna de governança da org. está definida. (1111)	M	1	0,467425945

(continua)

					(continuação)
		Há segregação de funções para tomada de decisões críticas. (1112)	A	1	0,5
Gerir o desempenho da alta administração (1120)		A seleção de membros da alta administração é feita com base em critérios e procedimentos estabelecidos. (1121)	A	1	1
		O desempenho de membros da alta administração é avaliado. (1122)	A	1	0,50461564
Zelar por princípios de ética e conduta (1130)		Código de ética e de conduta aplicável aos membros de conselho ou colegiado superior da organização está estabelecido. (1131)	A	1	1
		Código de ética e de conduta aplicável aos membros da alta administração estabelecido. (1132)	A	1	0,245460102
		Os casos de conflito de interesse, envolvendo membro de conselho ou colegiado superior, são identificados e tratados. (1133)	A	1	0,472353031
		Os casos de conflito de interesse, envolvendo membro da alta administração, são identificados e tratados. (1134)	A	1	0,15
Estratégia (2100)(c)	Gerir os riscos da organização (2110)	O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido. (2111)	M	1	0
		Os riscos considerados críticos para a organização são geridos. (2112)	A	1	0,15
		Controles detectivos de possíveis situações de fraude e corrupção estão estabelecidos. (2113)	A	1	0
	Estabelecer a estratégia da organização	O modelo de gestão estratégica da organização está estabelecido.	M	1	0
					(continua)

(2120)	(2121)			(continuação)
	A estratégia da organização está definida. (2122)	E	1	0,806643424
	Os principais processos estão identificados e mapeados. (2123)	A	1	0,574304131
	As demandas das partes interessadas estão identificadas, mapeadas e priorizadas. (2124)	A	1	1
Promover a gestão estratégica (2130)	A alta administração estabeleceu modelo de gestão dos processos finalísticos. (2131)	M	1	0,15
	A alta administração monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos. (2132)	A	1	0
	A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas. (2133)	M	1	0
	A alta administração monitora o desempenho da gestão de pessoas. (2134)	A	1	0
	A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação. (2135)	M	1	0,15
	A alta administração monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação. (2136)	A	1	0
	A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações. (2137)	M	1	0,442684154
	A alta administração monitora o desempenho da gestão de contratações. (2138)	A	1	0
Accountability (3100)	Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas			
	O modelo de transparência está estabelecido. (3111)	M	1	0,15
				(continua)

(continuação)

	O modelo de prestação de contas diretamente à sociedade está estabelecido. (3112)	M	1	0,323643397
	O modelo de responsabilização está estabelecido. (3113)	M	1	0,15
	O canal de denúncias e representações está estabelecido. (3114)	A	1	1
	A organização publica conjuntos de dados de forma aderente aos princípios de dados abertos. (3115)	A	1	0,237541958
Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna (3120)	A organização definiu o estatuto da auditoria interna. (3121)	E	1	1
	A organização elabora Plano Anual de Auditoria Interna. (3122)	A	1	0,770723462
	A auditoria interna produz relatórios destinados às instâncias internas de governança. (3123)	A	1	0,613421262
	A organização avalia o desempenho da função de auditoria interna com base em indicadores e metas. (3124)	A	1	0

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de (TCU, 2018a).

A autoavaliação institucional da UFVJM para o índice de governança pública mostrou que a capacidade de governança da instituição em 2017 e 2018, não variou, sendo 40% e 41%, respectivamente. No entanto, tais aproveitamentos proporcionaram que a UFVJM irrompesse o nível de estágio inicial para o intermediário no que se refere à adoção de práticas de governança no setor público.

Correlacionando os relatórios de autoavaliação da UFVJM dos anos de 2017 e 2018, observa-se algumas readequações por parte da própria instituição nas respostas do questionário de 2018, que apesar de aumento de 1% no aproveitamento geral do iGovPub de um ano para outro, em algumas questões específicas houve decréscimo na capacidade de governança.

Como exemplo, cita-se o mecanismo de Liderança em que a questão “A estrutura interna de governança da organização está definida? (1111)” reduziu a capacidade de 0,8588 para 0,4674. Com isso a instituição declinou do nível aprimorado em 2017 para o nível intermediário em 2018,

evidenciando que ainda carece de definir a estrutura interna de governança.

Em outros quesitos apresenta-se uma melhora no nível de capacidade em governança pública dentre os quais pode-se citar a questão “A organização elabora Plano Anual de Auditoria Interna? (3122)”, relacionada ao mecanismo de *Accountability*, que passou de 0,3325 em 2017 para 0,7707 em 2018.

Outra constatação na análise dos resultados do relatório de avaliação do iGovPub da UFVJM em 2018, foi a evidenciação dos itens que ainda permanecem em estágio inexpressivo, ou seja, que ainda não foram instituídos na organização dos quais envolvem estabelecimento de modelo de gestão de riscos, gestão estratégica e gestão de pessoas; monitoramento do desempenho da gestão de pessoas, contratações de serviços, tecnologia da informação e processos finalísticos; avaliação de desempenho da auditoria interna com base em indicadores e metas e estabelecimento de controles internos para detectar possíveis fraudes ou corrupção na organização.

Nesse cenário insta destacar a relevância de se estabelecer programa de *compliance* na instituição, que além de ser utilizado como uma ferramenta de controle, proteção e prevenção de possíveis desvios na instituição, torna-se um “valioso instrumento de transferência de responsabilidade, evitando ou amenizando a responsabilidade da pessoa jurídica quando do surgimento de alguma patologia corruptiva” (GABARDO; CASTELLA, 2015, p. 134).

Outro ponto importante é avaliar a atuação da auditoria interna por meio de indicadores de desempenho instituídos. Sobre este aspecto Santiago (2015) evidencia em sua pesquisa na UFC que a unidade de auditoria procede ao acompanhamento da implementação das recomendações expedidas nos exercícios anteriores em consonância com o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT. Um dos mecanismos que subsidiam esse processo na Auditoria Geral da UFC é o Sistema de Auditoria Interna – SADIN, por meio do qual é possível acompanhar o desenvolvimento das ações de auditoria, inclusive o prazo de atendimento.

Destarte, o relatório de autoavaliação do iGovPub da UFVJM, mostrou em alguns casos, que apesar de ainda não possuir um modelo estabelecido, a instituição entende que tem implementado algumas práticas correlacionadas a tais modelos como definição da estratégia, gestão de riscos críticos, mapeamento e identificação das partes interessadas. Por outro lado, o item “Gestão de Pessoas” ainda não apresenta monitoramento do desempenho além de não possuir modelo estabelecido na instituição. Fator crítico para o fortalecimento da governança na instituição, vez que “os resultados de qualquer organização dependem fundamentalmente das pessoas que nela trabalham. Por essa razão, a organização deve contar com profissionais que possuam as competências necessárias.” (TCU, 2014, p. 40).

Nesse quesito, cabe citar o estudo de Burigo e Laureano (2013, p. 207) na UFSC, o qual

sugere que o distanciamento entre a área de Gestão de Pessoas e a área de Planejamento da Instituição, “acaba por comprometer o alcance das finalidades institucionais, implicando em uma atuação fragmentada e desarticulada, prejudicando a definição das políticas para o Desenvolvimento Institucional”.

Percebe-se que na autoavaliação da UFVJM, algumas práticas de governança pública estão estabelecidas e classificadas em nível de capacidade aprimorado, ou seja, subte-se que já estão institucionalizadas e em pleno funcionamento na organização, dentre as quais pode-se citar: definição de critérios e procedimentos para seleção de membros da alta administração, código de ética e conduta aplicável a membros dos conselhos ou colegiados superiores e da alta administração, implementação de canal de denúncias e representações, definição do estatuto da Auditoria Interna e elaboração do Plano Anual de Auditoria Interna.

Dando sequência à coleta de dados no presente estudo, passou-se para análise dos relatórios anuais de gestão da UFVJM e demais documentos institucionais com a finalidade de diagnosticar o seu nível de aderência às práticas de governança no setor público evidenciadas em seus relatórios oficiais.

Como forma de pontuar o grau de aderência às práticas de governança no setor público pela instituição a partir dos dados coletados, utilizou-se o critério de pontuação proposto por Silva (2012), conforme consta no Quadro 31.

Quadro 31 – Critério de pontuação para análise do grau de aderência à governança no setor público

Pontuação	Critério
“0”	Atribuído para os itens de boas práticas de governança verificados como não atendidos pelos relatórios analisados.
“1”	Atribuído para os itens de boas práticas de governança verificados como sendo atendidos parcialmente pelos relatórios analisados.
“2”	Atribuído para os itens de boas práticas de governança verificados como sendo totalmente atendidos pelos relatórios analisados.

Fonte: (SILVA, 2012, p. 34-35). Adaptado pelo autor.

A coleta de dados teve como fonte primária de análise os Relatórios de Gestão anuais da instituição dos exercícios de 2016 e 2017. Como suporte, foram consultados demais documentos secundários, a saber: Plano de Desenvolvimento Institucional, Regimento Geral da UFVJM, Estatuto da UFVJM, Notas explicativas, Relatórios de auditoria, Relatórios contábeis, Regimento dos conselhos superiores, Portal da instituição, Portarias, Planos, Programas, Resoluções entre outros.

As categorias para análise das práticas de governança no setor público bem como seus respectivos elementos foram estruturadas da seguinte maneira, conforme Quadro 32:

Quadro 32 – Categorias de análise das boas práticas de governança no setor público

Categorias	Quantidade de práticas	Pontuação total	%
Mecanismo de Liderança	15	30	46,9
Mecanismo de Estratégia	8	16	25,0
Mecanismo de Controle	9	18	28,1
Total	32	64	100

Fonte: Elaborado pelo autor

Desse modo, o Quadro 33 apresenta a avaliação das práticas de governança no setor público adotadas e evidenciadas pela UFVJM nos documentos analisados referentes ao mecanismo de Liderança e seus respectivos componentes.

Quadro 33 – Aderência às práticas de governança associadas ao mecanismo de Liderança na UFVJM

Item	Descrição das práticas de Governança no Setor Público	Pontuação Total	Pontuação alcançada
1	Liderança	-	-
1.2	Pessoas e Competências	-	-
1.2.1	Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente	2	2
1.2.2	Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros da alta administração.	2	1
1.2.3	Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração.	2	1
1.2.4	Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração.	2	0
	Subtotal de pontos	8	4
1.3	Princípios e Comportamentos	-	-
1.3.1	Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.	2	1
1.3.2	Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.	2	2
1.3.3	Estabelecer mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado.	2	1
	Subtotal de pontos	6	4

(continua)

(continuação)

1.4 Liderança Organizacional	-	-
1.4.1 Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.	2	0
1.4.2 Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.	2	1
1.4.3 Assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização.	2	0
1.4.4 Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno.	2	1
1.4.5 Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.	2	1
Subtotal de pontos	10	3
1.5 Sistema de Governança	-	-
1.5.1 Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.	2	1
1.5.2 Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.	2	0
1.5.3 Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.	2	1
Subtotal de pontos	6	2
Total de pontos	30	13

Fonte: Dados da pesquisa.

Ao analisar os dados do mecanismo de Liderança no que se referem às práticas relacionadas aos componentes de pessoas e competências percebe-se que a instituição possui requisitos estabelecidos para o processo de seleção de membros dos conselhos superiores, colegiados, unidades acadêmicas, Reitoria e Vice-Reitoria evidenciados em seu estatuto. Por outro lado, não constam evidenciados critérios para escolha dos demais membros da alta administração (Pró-Reitores, Assessores, Diretores Administrativos independentes, Superintendência), mesmo que tais indicações se configuram como ato discricionário do dirigente máximo da instituição. É evidenciado nos documentos que os mesmos serão indicados pelo dirigente máximo do órgão, no entanto não são externados os critérios mínimos estabelecidos para tais indicações junto às partes interessadas. O mesmo ocorre no processo de escolha dos Diretores das Pró-reitorias, que de acordo com seus regimentos, serão indicados pelo respectivo Pró-Reitor.

Verificou-se, ainda, que a instituição não possui uma política de capacitação dos membros da alta administração institucionalizada com diretrizes definidas a fim de identificar as competências ou a necessidade de aprimoramento desejável para os cargos ocupados. Um ponto que demonstrou maior fragilidade no quesito pessoas e competências na instituição relaciona-se com a necessidade de institucionalizar práticas de avaliação de desempenho de membros da alta administração, por meio de indicadores e metas previamente definidas dando

transparências às partes interessadas dos resultados alcançados.

Tais aspectos têm relação direta com as competências técnicas, tanto pessoal quanto profissional dos indicados e a capacidade de desempenharem função de direção e em especial liderarem equipes, fatores que influenciam diretamente na qualidade dos serviços ofertados pela instituição e, por conseguinte no nível de governança da organização.

No estudo de Santos (2016) acerca da aplicabilidade de mecanismos de governança junto às IFES da Paraíba, foi observado que o processo de escolha de membros da alta administração é transparente e que na escolha dos membros do conselho superior há uma fase de divulgação para inscrição dos interessados em processo eleitoral estabelecido por meio de edital para seleção.

Conforme sugere Cardozo (2012), em estudo referente à evidenciação de política de governança nas IFES do Sul do Brasil, é recomendável que se estabeleçam regras claras que assegure sistemas não-discriminatórios de oportunidades para funcionários e estudantes, se faz relevante dar divulgação de declarações de responsabilidades como forma de identificar indivíduos-chave, monitorar desempenho e manter registros de interesses e permitir maior participação de membros independentes da instituição nas decisões do órgão de governo.

Quanto às práticas relacionadas a princípios e comportamentos verificou-se um melhor aproveitamento da UFVJM na institucionalização de mecanismos de controle para evitar influências nas tomadas de decisão e ações dos membros dos conselhos superiores e da alta administração por meio dos regimentos e estatutos internos. Em menor grau de aderência, observou-se que existe código de ética estabelecido para os membros da alta administração e parte dos membros dos conselhos superiores direcionados ao cargo de provimento, entretanto não se vislumbrou código de ética específico para os cargos comissionados ou de colegiado.

Ainda no estudo de Santos (2016), foi sugerido a necessidade de criação de código de ética específico para o conselho superior, visto que o mesmo não é formado apenas por servidores que se valem do código de ética do servidor público federal como basilador para a conduta ética, uma vez que possuem discentes e representantes da sociedade como membros.

Nesse cenário, é importante estabelecer um padrão de conduta ética dos membros dos conselhos superiores bem como aos ocupantes de cargos de direção, como meio de garantir a conformidade nas tomadas de decisão e a responsabilização dos membros servidores e não servidores em eventuais desvios de conduta.

No quesito liderança organizacional, observa-se que a UFVJM ainda necessita estabelecer capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar o desempenho da organização, especialmente quanto ao alcance de metas

organizacionais e garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas na organização, visto que nos documentos analisados, tais práticas não foram evidenciadas.

Nesse sentido, a segregação de funções críticas é fator preponderante para garantir a conformidade da gestão na instituição, que além de evitar a centralização das tomadas de decisões em apenas uma pessoa, contribui para a melhoria da integridade, e sua ausência torna-se um fator complicador para o estabelecimento de sistema de governança.

Além disso, os resultados mostram que a instituição adota padrões mínimos no que se refere à implantação e divulgação entre as partes interessadas de sistema de governança, definição das instâncias internas de governança e gestão de riscos integrada com o controle interno.

Observou-se no Relatório de Gestão que foi constituído o Comitê de Governança, Riscos e Controles na UFVJM por meio das Portarias nº 1145 de 25/04/2017 e nº 3402 de 14/12/ 2017, composto pelo Reitor, Vice-Reitor e Pró-Reitores, o qual possui caráter consultivo e deliberativo, e tem por finalidade acompanhar os riscos das ações apresentados nos Plano de Desenvolvimento Institucional e no Plano de Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos da UFVJM (UFVJM, 2018a). No entanto, tais planos ainda estão em construção segundo o relatório de gestão da instituição:

A Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos, quando devidamente implementada na UFVJM será um elemento essencial para a boa governança. No entanto, cabe ressaltar que, mesmo um processo bem estruturado de gerenciamento de riscos não está totalmente imune a incertezas, mas certamente o impacto e a probabilidade de eventuais ameaças serão substancialmente reduzidos e mais oportunidades poderão ser aproveitadas (UFVJM, 2018a, p.136).

Consta, ainda, no Relatório de Gestão de 2017, que a UFVJM constituiu Comitê Assessor de Gestão de Riscos e Controles Internos visando acompanhar os riscos das ações institucionais, atender a legislação vigente e atuar como propulsor da cultura de gestão de riscos na Universidade.

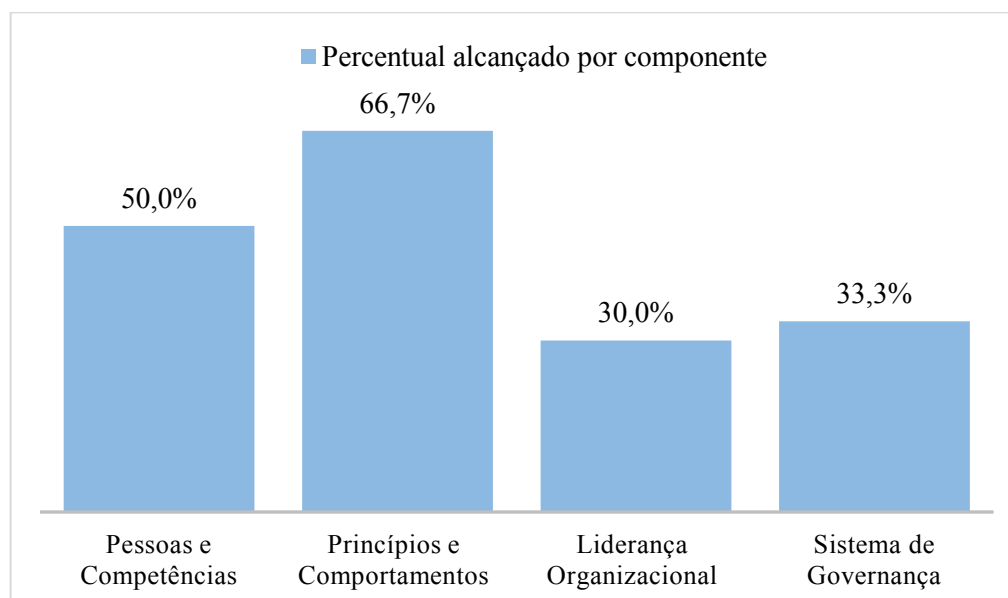
Um fato a destacar na análise documental é a Portaria nº 1145 de criação do Comitê de Governança não consta em sua composição a PROPLAN, que foi agregada posteriormente por meio do Comitê Assessor com atuação voltada no assessoramento do controle interno e gestão de risco, dos quais são instrumentos que contribuem para a governança pública, mas que necessariamente não são governança pública.

Este achado torna-se um fator preocupante para sistematização da governança na UFVJM, uma vez que a PROPLAN tem por finalidade assessorar a política global de planejamento, orçamento e tabulação de dados institucionais, dar suporte a administração

superior e promover a análise sistemática das condições operacionais da UFVJM. (UFVJM, 2018a, p. 42).

No Gráfico 1 é mostrado o percentual alcançado pela instituição nos itens do mecanismo de Liderança com base na análise dos documentos institucionais.

Gráfico 1 – Performance da UFVJM associada ao mecanismo de Liderança



Fonte: Elaborado com base nos dados da pesquisa.

Percebe-se uma discreta aderência às práticas relacionadas aos componentes Liderança organizacional e Sistema de Governança. A Liderança configura-se como um dos requisitos essenciais para a boa governança no setor público, pois se relaciona com um conjunto de ações de natureza humana ou comportamental, requer clara identificação e articulação de responsabilidades, além de elevados padrões de comportamentos dos membros da alta administração, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho, vindo a servir de modelos para os demais (IFAC, 2001; OCDE, 2004; TCU, 2014; ANAO, 2002).

De acordo com o RBG do TCU, a gestão de pessoas é um conjunto de práticas gerenciais e institucionais que visam estimular o desenvolvimento de competências, a melhoria do desempenho, a motivação e o comprometimento dos servidores com a instituição, bem como favorecer o alcance dos resultados institucionais (TCU, 2014).

Teixeira e Castro (2015), no estudo que analisa a governança e o papel das partes interessadas nas instituições de ensino superior brasileiras, propõem que se promova a

rotatividade de gestores (líderes) e colaboradores como forma de dinamizar as ideias e projetos a partir da inovação e no propósito de formar futuros gestores líderes nas universidades. Este processo, dentro da concepção da governança, é fator essencial para a manutenção de pessoas motivadas e engajadas com os objetivos da instituição e, determinante para melhorar a eficiência e eficácia dos serviços prestados.

O Quadro 34 apresenta a avaliação das práticas de governança no setor público adotadas e evidenciadas pela UFVJM nos documentos analisados referentes ao mecanismo de Estratégia e seus respectivos componentes.

Quadro 34 – Aderência às práticas de governança associadas ao mecanismo de Estratégia na UFVJM

Item	Descrição das práticas de Governança no Setor Público	Pontuação Total	Pontuação alcançada
2	Estratégia	-	-
2.1	Relacionamento com as partes interessadas	-	-
2.1.1	Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.	2	2
2.1.2	Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.	2	1
2.1.3	Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.	2	2
2.1.4	Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.	2	1
	Subtotal de pontos	8	6
2.2	Estratégia organizacional		
2.2.1	Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.	2	0
2.2.2	Estabelecer a estratégia da organização.	2	2
2.2.3	Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.	2	1
	Subtotal de pontos	6	3
2.3	Alinhamento transorganizacional	-	-
2.3.1	Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.	2	1
	Subtotal de pontos	2	1
	Total de pontos	16	10

Fonte: Dados da pesquisa.

Os dados coletados, no que se referem ao estabelecimento de modelo de gestão estratégica, quando levados em consideração aspectos como: transparência; envolvimento das partes interessadas como forma de estimular a participação social; balanceamento de decisões estratégicas que atenda o maior número de beneficiários sem privilegiar pessoas ou grupos específicos; monitoramento e avaliação da estratégia e dos indicadores de desempenho da organização, além do alinhamento estratégico com todos os envolvidos e demais organizações para a busca dos objetivos pretendidos, evidenciaram que, embora cite alguns itens recomendados, a instituição não atende estes requisitos em sua totalidade conforme consta no relatório de gestão:

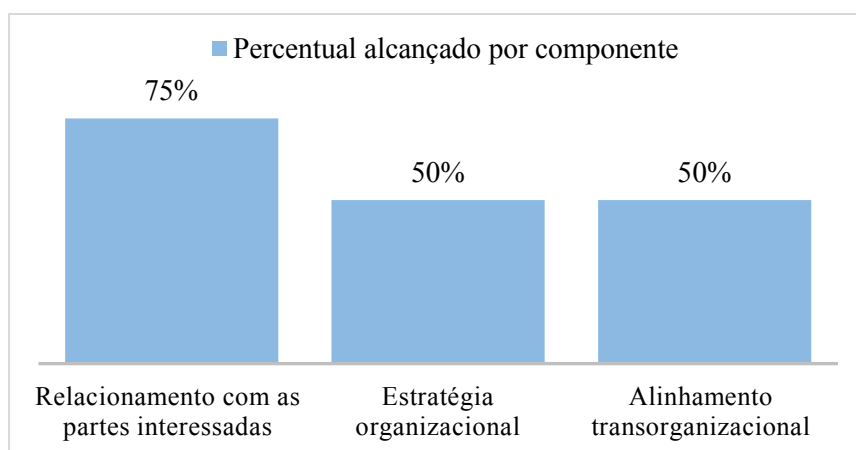
3.1.2 Estágio de implementação do planejamento estratégico. O implemento destes objetivos enfrentou (e ainda enfrenta) dificuldades relacionadas às crises política e econômica que se instalaram no País nestes últimos anos, situação que tem afetado todas as instituições federais de ensino superior, principalmente aquelas que se encontram em fase de implantação e consolidação de novos cursos e novos *Campi*, como é o caso da UFVJM. E também a mobilização política ocorrida pelas cidades com interesse em receber *Campus*/cursos atrasaram a aprovação efetiva do PDI referente ao quinquênio 2017-2021 (UFVJM, 2018a, p.94).

Além dos indicadores do eixo finalístico, outros indicadores do FORPLAD e Indicadores Gerenciais e Operacionais elaborados internamente estão sendo estudados para implementação no eixo de apoio às atividades finalísticas. As medições são importantes para entender o que está acontecendo na instituição, avaliar a necessidade de mudança, avaliar também o impacto das mudanças implementadas, assegurar que os ganhos obtidos não sejam perdidos, corrigir condições fora de controle e, por fim, fixar prioridades. O mapeamento global dos indicadores auxiliará a melhoria contínua das ações da UFVJM e a prestação de informações institucionais aos canais de controle externo, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério da Educação (MEC), e à comunidade (UFVJM, 2018a, p. 123).

Consta ainda, nos Pareceres nº 01/2017 e 01/2018 do Conselho de Curadores que aprovou as contas da UFVJM dos exercícios de 2016 e 2017 em 21/03/2017 e 15/03/2018 respectivamente, ressalvas nos seguintes sentidos: “Esta universidade iniciou o exercício de 2017 sem o supracitado PDI aprovado” e “Que sejam desenvolvidos urgente e imediatamente, indicadores institucionais próprios para o planejamento e gestão em todas as esferas da Universidade.” (UFVJM, 2017, p. 257). “É preocupante que até 2018 o PDI da UFVJM ainda não tenha sido aprovado. Recomenda-se ao Consu que priorize a discussão e aprovação do PDI, PDTI e organograma.” (UFVJM, 2018a, p. 280). Diante disso, o PDI 2017-2021 da UFVJM foi aprovado definitivamente em 11 de dezembro de 2018, por meio da Resolução nº 19/2018 do CONSU.

De acordo com o RBG do TCU, o modelo estratégico na perspectiva da governança no setor público, deve explicitar como as instâncias internas de governança participam da avaliação, direcionamento e monitoramento da estratégia e como as partes interessadas são envolvidas nessas atividades (TCU, 2014, p. 52). Isso exige que os gestores, além de um processo contínuo de aprendizagem, tenham alinhamento estratégico, comunicação eficaz sobre os objetivos e resultados pretendidos junto às equipes de trabalho e elevada motivação (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 151). No Gráfico 2, é apresentado o desempenho da UFVJM na aderência de práticas relacionadas aos itens do mecanismo de Estratégia de governança no setor público.

Gráfico 2 – Performance da UFVJM associada ao mecanismo de Estratégia



Fonte: Elaborado com base nos dados da pesquisa.

A estratégia organizacional à luz da governança é entendida como um instrumento facilitador para explicitar como as instâncias internas atuam no monitoramento, direcionamento e avaliação das ações exercidas para alcance dos objetivos da instituição e o envolvimento de todos os segmentos. De acordo com a IFAC (2001) as organizações públicas devem atender conjunto complexo de objetivos políticos, econômicos e sociais a que estão obrigadas. Nesse sentido, apesar de não contar com um modelo estratégico estabelecido que promova a transparência e participação das partes interessadas, percebe-se que a UFVJM possui um bom relacionamento com tais partes. Segundo sugere Zorzal (2015) em estudo realizado acerca dos princípios da boa governança nas universidades federais brasileiras, tal relacionamento é aspecto essencial para o envolvimento e interação dos cidadãos com a universidade e facilitador para implementação do modelo estratégico à luz da governança no setor público.

Souza (2018), em estudo realizado junto ao Instituto Federal do Sertão Pernambucano,

que objetivou avaliar a implicação da política de governança para a melhoria da capacidade de planejamento e gestão estratégica do instituto, sugere a criação de um departamento ou setor, segundo a disponibilidade de pessoal do órgão, para tratar exclusivamente da governança com a capacidade de estabelecer estratégias operacionais, que seja sensível às especificidades do órgão como as limitações organizacionais, estruturais e orçamentárias no planejamento de objetivos, metas e monitoramento. O Quadro 35 apresenta a avaliação das práticas de governança no setor público adotadas e evidenciadas pela UFVJM nos documentos analisados referentes ao mecanismo de Controle e seus respectivos componentes.

Quadro 35 – Aderência às práticas de governança associadas ao mecanismo de Controle na UFVJM

Item	Descrição das práticas de Governança no Setor Público	Pontuação Total	Pontuação alcançada
3	Controle	-	-
3.1	Gestão de riscos e controle interno	-	-
3.1.1	Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.	2	1
3.1.2	Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.	2	1
	Subtotal de pontos	4	2
3.2	Auditoria interna	-	-
3.2.1	Estabelecer a função de auditoria interna.	2	2
3.2.2	Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente.	2	2
3.2.3	Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.	2	1
	Subtotal de pontos	6	5
3.3	Accountability e transparência	-	-
3.3.1	Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.	2	1
3.3.2	Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de <i>accountability</i> .	2	0
3.3.3	Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.	2	2
3.3.4	Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.	2	2
	Subtotal de pontos	8	5
	Total de pontos	18	12

Fonte: Dados da pesquisa.

Na análise dos dados associados às práticas do mecanismo de Controle, percebe-se um nível de maturidade mais elevado da UFVJM em relação aos outros mecanismos de governança no setor público observados, evidenciando em seus relatórios a aderência de

quatro práticas em nível aprimorado tendo os órgãos de controle interno como Conselho de Curadores, auditoria interna e ouvidoria um papel preponderante para tal desempenho. São acrescidas nesse sentido, às ações de transparência e responsabilização promovidas pela instituição conforme consta nos seus relatórios e a Lei de Acesso a Informação²⁴ (LAI) que também incorre em fator motivador para fortalecimento da transparência nas organizações públicas.

Os documentos considerados informam que a ouvidoria da instituição e o sistema e-OUV do Poder Executivo Federal, contribuem para a avaliação da imagem da organização e a satisfação das partes interessadas por meio de canal de denúncias, elogios e recomendações, estimulando o controle social nas ações da UFVJM.

No que se refere à garantia de apurar eventuais irregularidades e amenizar equívocos no julgamento de admissibilidade dos processos administrativos, a Reitoria instituiu comissão permanente de processo administrativo, composta por dois servidores com formação na área do Direito e outros três em demais áreas, os quais foram capacitados pela CGU para atuarem nesta função e que posteriormente passaram a capacitar os demais servidores da UFVJM.

Por outro lado, percebe-se nos relatórios fragilidade na gestão de riscos institucional da UFVJM, tanto na definição de um modelo instituído, quanto na avaliação do sistema de controle interno como forma de prover melhoria do desempenho da UFVJM. Não consta inserido no PDI tal sistema como instrumento mitigador de incertezas para o alcance das metas institucionais.

Uma prática que ainda não está adotada na instituição se relaciona com a prestação de contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão conforme legislação em vigor e com o princípio de *accountability*, fator preponderante para a conformidade das ações da alta administração e fortalecimento da confiança institucional entre as partes interessadas.

De acordo com o estudo de Fijor (2014), referente ao controle patrimonial como instrumento de governança pública na UTFPR, os mecanismos de controle destinam-se à manutenção da conformidade das atividades administrativas com os princípios e instrumentos normativos inerentes à função pública. Nesse contexto, a transparência caracteriza-se como a “possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos

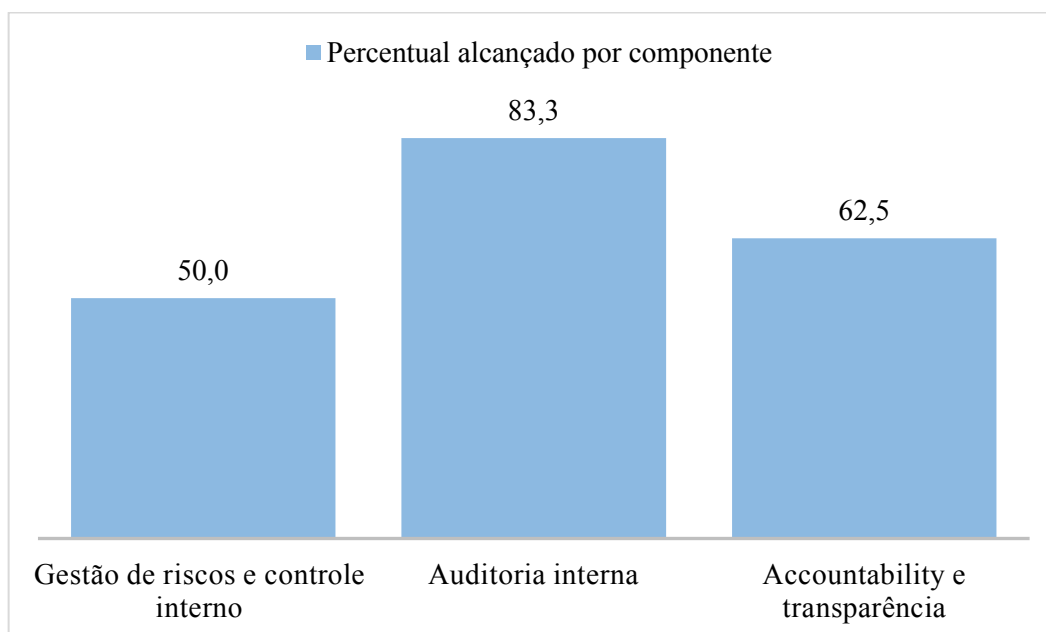
²⁴ BRASIL. Lei 12.527/2011 (Lei ordinária) 18/11/2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2012.527-2011?OpenDocument>

requisitos de controle do Estado pela sociedade civil” (TCU, 2014, p. 50).

Segundo Matias-Pereira (2010, p. 29) “A prática da transparência é apoiada na condição de acesso a todas as informações sobre como o governo ou a organização trabalha. A transparência quer dizer que o governo, a organização funciona de maneira aberta.” Percebe-se com isso, que a UFVJM tem desenvolvido ações pontuais nesse sentido, vez que passou a adotar Planos de Dados Abertos instituído para o triênio 2018-2020 que visa atender o Decreto nº 8.777/2016²⁵, o qual instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal e a LAI onde constam alguns dados como orçamento aprovado, listas de obras, pactuações entre outros.

Além disso, possui canais de informações e acesso ao cidadão instituídos como a rádio universitária, página da Reitoria no *facebook*²⁶ e no portal, ouvidoria, programa Agenda 19, fale conosco, reuniões com comunidade interna e externa e sistema de informação ao cidadão (SIC). O Gráfico 3 mostra o percentual alcançado pela instituição nos itens 3.1, 3.2 e 3.3 do mecanismo de Controle na análise dos documentos institucionais.

Gráfico 3 – Performance da UFVJM associada ao mecanismo de Controle



Fonte: Elaborado com base nos dados da pesquisa.

A transparência na prestação de contas é considerada um dos fundamentos da República e da democracia, ou seja, tem a ver com a voluntária responsabilidade dos gestores

²⁵ BRASIL, Decreto Nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm

²⁶ UFVJM Reitoria. Disponível em <https://www.facebook.com/reitoriaufvjm/>

em prestar contas à sociedade “por meio de entrevistas abertas a toda a mídia falada, escrita, televisada e internet” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.125).

Cabe destacar as recomendações defendidas na própria Constituição Federal no que se referem à defesa da garantia e fortalecimento de práticas participativas. Nesse sentido, “o orçamento participativo ou planejamento participativo são formas de garantir o princípio da transparência e o estímulo à participação dos servidores e o controle social” (SOUZA; 2018, p. 70).

O aumento da transparência sobre recursos e gastos públicos na visão de Silva (2012, p. 108), “contribui para melhor avaliação do desempenho dos executores das políticas públicas. Desta forma, mais transparência gera maior responsabilização, as quais constroem os gestores a melhorar seu desempenho.” Nesse aspecto cita-se a *accountability*, que se relaciona com a responsabilização nas tomadas de decisão e prestação de contas dos gestores das organizações no que concernem às obrigações lhes delegadas.

As decisões dos gestores nas instituições de ensino superior perdurarão por longos períodos na vida dessas organizações e, portanto, é sensato que se promova grupos com diferentes funções para contribuir nas tomadas de decisões dentro e fora delas (TEIXEIRA; CASTRO, 2015). E, neste sentido, a transparência da informação torna-se fator essencial para dar subsídios às tomadas de decisão dos atuais e futuros gestores.

Nesse contexto torna-se fundamental o papel das auditorias internas nas IFES, que atuam no assessoramento dos membros da alta administração, acompanha e avalia as suas ações no intuito de fortalecer o controle interno e a *compliance*, instrumentos que fortalecem a governança institucional, vez que contribuem para o cumprimento das leis, prevenção de eventuais desvios e fraudes.

De acordo com Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) 2019 da UFVJM, “A Unidade de Auditoria Interna é o órgão técnico de controle da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, estando vinculada ao Conselho Universitário, conforme determina o § 3º do art. 15 do Decreto 3591/2000.” (UFVJM, 2019, p.11). Conforme consta em seu regimento, a unidade de auditoria interna da UFVJM tem por finalidade principal assessorar e orientar os gestores, acompanhar e avaliar os atos de gestão de forma a fortalecer a gestão, racionalizar as ações de controle e prestar apoio aos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Observa-se, ainda, que a nomeação ou designação, bem como a exoneração ou dispensa do Coordenador da Unidade de Auditoria Interna da UFVJM estará sujeita à aprovação da Controladoria Geral da União – CGU, sendo que a nomeação ou designação

devem ser previamente referendadas pelo conselho superior da instituição, conferindo à auditoria interna da organização um grau de independência. Que, por sua vez, tem a ver com a imunidade quanto às condições que ameaçam a capacidade da atividade de auditoria interna de conduzir as responsabilidades conferidas de maneira imparcial. Nesse sentido, segundo a IIA (2017), para atingir o grau de independência necessário a fim de conduzir eficazmente as responsabilidades da atividade de auditoria interna, o executivo chefe de auditoria deve ter acesso direto e irrestrito à alta administração e ao conselho.

Destarte, nos relatórios de auditoria interna da UFVJM, não se vislumbraram políticas de gestão de riscos e governança da instituição, consta no PAINT 2019 que a estrutura de governança não foi observada uma vez que ainda não está implementada na UFVJM. Dessa maneira, no que se refere à relação dos trabalhos selecionados com base na avaliação de riscos o PAINT 2019, informa o seguinte:

A UFVJM ainda não deu total cumprimento às determinações da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016, portanto, apesar de ter instituído recentemente sua Política de Controles Internos, Gestão de Riscos e Governança, esta ainda não se encontra implementada na Instituição, uma vez que ainda não temos um Mapeamento dos Riscos e conseqüentemente, uma análise dos Riscos e controles internos existentes, de forma a permitir o pleno atendimento do art 4º da Instrução Normativa MTCGU nº 09/2018 (UFVJM, 2019, p.15).

Em seu Parecer nº 01/2018 sobre a prestação de contas anual da UFVJM, a Auditoria Interna da organização opina o seguinte:

(...) os controles internos existentes, nas áreas auditadas, não são suficientes para identificarem, evitarem e corrigirem falhas e irregularidades, bem como minimizarem riscos relacionados aos processos relevantes para a consecução dos objetivos da UFVJM e que a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 01/2016 não vem sendo plenamente atendida. (UFVJM, 2018a, p. 274-275).

Do mesmo modo, o Conselho de Curadores ao aprovar as contas da UFVJM do exercício de 2017 apresentou em seu parecer algumas ressalvas no que concernem às deficiências de controle interno observadas na instituição, das quais pode-se citar:

- Implementar registro e controle das alterações orçamentárias realizadas ao longo do ano na LOA, apresentando regularmente ao Conselho de Curadores.
- Implementar o Sistema Eletrônico de Informação (SEI).
- Consolidar os mecanismos de autoavaliação, fortalecendo a atuação da CPA. Utilizar os resultados na definição de metas estratégicas e priorização de ações, utilizando os sistemas formais (e-Campus, p.ex.) da universidade para tais aplicações.
- Padronizar a análise de riscos entre as unidades administrativas, apresentando

para todo risco ações que mitiguem o efeito.

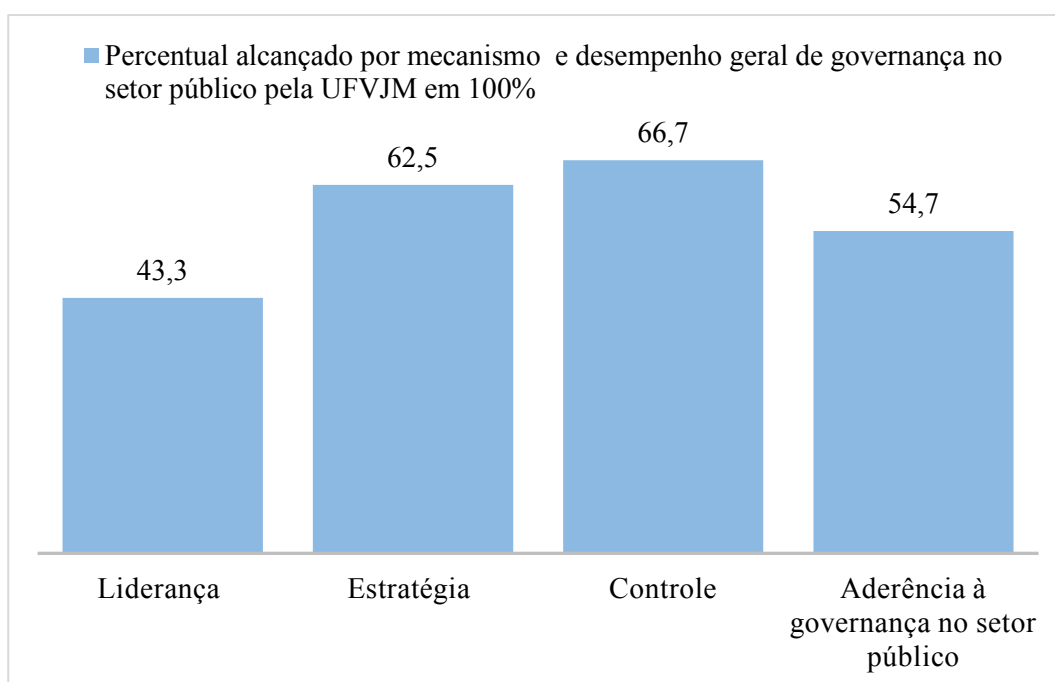
- De forma, urgente e imediato, disseminar conceitos de planejamento e controles internos em cada setor da Universidade, principalmente nos 14 processos relevantes identificados pela AUDIN, no Parecer 001/2018.

Nesse contexto, percebe-se um grau de importância relevante da atuação da Auditoria Interna e Conselho de Curadores na instituição, considerados instâncias internas de governança, que contribuem para o fortalecimento da política de governança nas universidades federais.

Por outro lado, cabe destacar que a UFVJM tem atentado para as recomendações e determinações dos órgãos de controles e do Poder Executivo Federal e tem adotado algumas práticas de governança no setor público, no entanto, ainda possui estrutura mínima estabelecida quando se toma por base a política global de governança na organização.

Dessa maneira, o Gráfico 4 evidencia de forma detalhada por mecanismo de governança analisado e no contexto geral, os percentuais de aderência às práticas de governança no setor público alcançados pela UFVJM a partir da análise dos documentos da instituição.

Gráfico 4 – Performance geral da UFVJM em práticas de governança no setor público.



Fonte: Elaborado com base nos dados da pesquisa

De uma maneira geral, tomando-se por base os dados da pesquisa nos relatórios da instituição no que se referem à sua capacidade de aderência às práticas de governança no setor público, infere-se que o grau de desempenho da UFVJM encontra-se no nível intermediário de acordo com escala de níveis de capacidade de governança pública proposta pelo TCU.

Sobre a implantação de um sistema de governança nas organizações públicas, as práticas de governança devem ser implementadas de forma integrada e devem ser compreendidas por todos na organização a fim de alcançar os objetivos planejados (ANAO, 2002; TCU, 2014).

No estudo de Cardozo (2012) junto às universidades federais do Sul do Brasil, foi constatado que há carência de políticas e de ações de governança relacionadas à qualidade do ensino, considerando-se a busca das recomendações e a busca das evidências nas IFES. Sendo assim, é importante obter condições de avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão para consecução dos objetivos institucionais planejados e atender de forma satisfatória as demandas da sociedade para as quais a instituição foi proposta.

A partir do desenvolvimento deste estudo foi possível levantar o nível de maturidade referente às práticas de governança da UFVJM. Desse modo, sugerem-se algumas ações a serem desenvolvidas pela alta administração e conselhos superiores da UFVJM a fim de estabelecer uma agenda para a política global de governança na instituição, a saber:

- Criação de um setor responsável para dar suporte estratégico e operacional ao Comitê de Governança, Riscos e Controles da instituição na elaboração da proposta de política de governança da UFVJM.
- Estabelecer uma proposta global de governança na UFVJM construída coletivamente junto à comunidade universitária alinhada com a estratégia institucional e o PDI, submetida à aprovação do conselho superior;
- Criação de um canal de informação no portal da UFVJM para evidenciar as ações desenvolvidas pelo Comitê de Governança, Riscos e Controle e as metas estabelecidas para a política de governança na instituição.
- Estabelecer modelo de gestão de pessoas na UFVJM voltada para o estímulo da motivação e liderança profissional, oportunizando a capacitação permanente dos servidores e, levar em conta o mérito profissional nas indicações para os cargos de gestão.
- Criação de banco de currículos *online* na instituição por área de competência para facilitar o acesso a tal informação e dar subsídio aos gestores nas indicações de servidores para os cargos de gestão.
- Definição de competências mínimas desejáveis para os cargos de gestão passíveis de indicação na UFVJM.
- Estabelecer código de ética para os membros dos conselhos superiores bem como para os ocupantes do quadro de cargos de gestão da UFVJM.

- Concluir a elaboração do organograma da UFVJM e submetê-lo à aprovação do conselho superior.
- Estabelecer indicadores de desempenho claros, objetivos e passíveis de monitoramento permanente dos seus resultados; alinhados com o planejamento estratégico e PDI da instituição.
- Estabelecer programa de avaliação permanente dos resultados referente ao ensino, pesquisa e extensão, fortalecer o papel da CPA por meio de criação de orçamento próprio, indicadores de gestão e metas no processo de avaliação institucional a fim de melhorar os indicadores da instituição.
- Estabelecer canal de transparência permanente para evidenciar os resultados da gestão da instituição nas áreas administrativa, acadêmica e orçamentária por meio de relatórios formais com modelo pré-aprovados pelas partes interessadas, de fácil acesso e com linguagem clara e objetiva.
- Institucionalizar a realização de audiências públicas anuais formalizadas e referendadas pelo conselho superior para prestar contas à comunidade em geral dos resultados da gestão e coletar demandas para a melhoria dos indicadores de desempenho da UFVJM e elaboração do PDI.
- Estabelecer cronograma para elaboração do PDI com base na legislação vigente, submetido à aprovação do conselho superior para evitar lacunas no planejamento global da instituição.
- Estabelecer indicadores de avaliação da Auditoria Interna bem como fortalecer o seu papel como órgão propulsor da política preventiva de desvios por meio de incentivos à gestão de riscos, controle interno e governança institucional na UFVJM.
- Realizar enxugamento de normativos internos vigentes e estabelecer normativos internos mais abrangentes direcionados para os eixos finalísticos institucionais como ensino, pesquisa e extensão e o eixo da administração geral (planejamento, administração e orçamento).
- Fortalecer a ouvidoria da instituição dando maior divulgação dos canais disponíveis para eventuais denúncias e reclamações a todas as partes interessadas da UFVJM.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo objetivou diagnosticar as práticas de governança no setor público exercidas pela UFVJM em seu modelo de gestão em 2017 e 2018. O desenvolvimento da pesquisa se deu por meio de abordagem qualitativa, quanto aos objetivos exploratória e descritiva e coleta de dados por meio de levantamento bibliográfico e documental, sendo ambos analisados por meio da técnica de análise de conteúdo no qual consistiu num conjunto de procedimentos que envolveram codificação, contagem de palavras e expressões, interpretação do discurso e dedução acerca das informações nos Relatórios de Gestão, Regimento Geral, página *online*, Plano de Desenvolvimento Institucional e demais registros escritos da UFVJM bem como respostas do questionário autoavaliativo do índice de governança pública, aplicado pelo TCU à instituição nos anos de 2017 e 2018.

Para tanto, foi realizada revisão da literatura acerca da evolução dos modelos de administração pública, o surgimento da governança nas corporações e sua aplicação no setor público em especial nas universidades federais brasileiras como forma de subsidiar o diagnóstico de quais foram e como foram praticadas as ações da alta administração da UFVJM em relação aos mecanismos de governança no setor público e analisar se tais ações estariam em consonância com os princípios para a boa governança no setor público.

Ao levar em consideração as concepções teóricas e a coleta dos dados, esta pesquisa apresentou algumas limitações. Principalmente por não vislumbrar uma política estabelecida de governança na UFVJM foi necessário analisar um maior rol de documentos da instituição, ainda que publicados anteriormente ao período da pesquisa, nos quais suas normas continuam vigentes e caracterizam-se como práticas pontuais de governança. Outro ponto a ser destacado é o vínculo profissional do pesquisador com a instituição que poderia interferir na análise dos dados. Para mitigar esse viés tomou-se como referência as práticas de governança no setor público propostas pelo TCU. Embora tais práticas aplicam-se aos órgãos e entidades da administração pública, necessitou-se um maior aprofundamento no que se refere ao significado de algumas perguntas a serem melhor adaptadas para a universidade.

Um ponto a ser destacado neste estudo, é a percepção da trajetória cultural histórica da administração pública brasileira que de início foi pautada pela política de exploração e favoritismo na era colonial, posteriormente adotou-se conceitos burocráticos como forma de superar o patrimonialismo e que evoluiu para o gerencialismo, transportando as práticas da iniciativa privada para o setor público tendo o cidadão como mero consumidor. Embora

superadas como modelo de administração, tais práticas ainda se fazem presentes no serviço público brasileiro até os dias de hoje e são consideradas barreiras a serem superadas para consolidar a governança no setor público brasileiro.

O desenvolvimento deste estudo possibilitou perceber na literatura pesquisada incipiência na definição de parâmetros de análise correlacionados às práticas de governança nas universidades federais brasileiras, instituições complexas, das quais têm o saber como seu principal produto e ainda reúnem a complexa dualidade de gestão administrativa e acadêmica. Ainda têm como objetivo, ofertar educação superior de qualidade e formar cidadãos autônomos e críticos com reais potenciais transformadores.

Dito isto, cabe destacar a dificuldade em alinhar os parâmetros de análise das práticas de governança atualmente disponíveis à realidade das universidades federais e isto possivelmente torna-se um tormento para os gestores de tais instituições, as quais estão obrigadas por lei a sistematizarem estrutura de governança, entretanto sem diretrizes específicas definidas que as aproximem da realidade dessas organizações.

Porém há de se reconhecer a contribuição significativa dos trabalhos desenvolvidos pelo TCU para a governança no setor público brasileiro, que a partir de seus Acórdãos, Relatórios e Referenciais tem proposto questões objetivas para o incremento de práticas de governança nas organizações públicas brasileiras. O que tem proporcionado aos seus dirigentes um norte a ser seguido para a busca da boa governança. Somam-se aos trabalhos do TCU os esforços da CGU, do governo federal brasileiro, organismos internacionais multilaterais e as recentes pesquisas acadêmicas publicadas sobre esta temática.

Insta ressaltar que a governança é um instrumento que visa maximizar os benefícios sociais para os quais a organização foi proposta, longe de sua conceituação está o termo burocracia, sua essência provém da nova forma de gerir a coisa pública com maior eficiência, responsabilidade, ética e transparência, o que pressupõe a presença de gestores sensíveis e com competências desejáveis para assumir o real papel de prestador do serviço público, capazes de reduzir as assimetrias informacionais entre organização e sociedade, entre conselhos superiores e alta administração, entre alta administração e demais servidores e entre governo e sociedade para agregar maior valor público às organizações.

O resultado da pesquisa evidenciou que a UFVJM se encontra em um nível de capacidade intermediário em governança no setor público. Este desempenho, quando comparado com espectro de instituições do mesmo segmento e natureza jurídica, tende a ser considerado satisfatório, visto que de acordo com o Relatório de Autoavaliação de Governança Pública do TCU, a média no índice de governança pública das IFES brasileira

também se encontra em nível intermediário que varia de 40% a 70% em uma escala de 0 a 100%.

Entretanto, este estudo mostra que a UFVJM ainda não se encontra em um estágio ideal no que se refere à aderência às práticas de governança e carece ser melhorado, isso remete a necessidade dos gestores da UFVJM em dar atenção especial para as práticas de governança no setor público ainda não iniciadas na instituição, as quais foram evidenciadas nesta pesquisa, bem como fortalecer o alinhamento, motivação e capacitação dos membros da alta administração a fim de estabelecer política global de governança na organização com objetivos voltados para a satisfação dos anseios sociais.

Nesse sentido, ressalta-se que a implantação do sistema de governança nas organizações do setor público, requer gestores alinhados com os objetivos da instituição, sensíveis às demandas da sociedade por ela atendida, preparados e dispostos a contribuir para mudança da cultura organizacional nos aspectos teóricos e práticos da boa governança no setor público.

Por último, espera-se que este estudo possa contribuir para reflexão e melhoria das práticas de governança da UFVJM e colaborar para o desenvolvimento de novos estudos que visem a construção de política de governança que esteja mais próxima da realidade desta instituição e demais IFES brasileiras, construída democraticamente pelas partes interessadas dessas instituições.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente, **Cadernos ENAP**. nº 10, Brasília, 1997. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556>> Acesso em: 20 ago. 2018.

AGUIAR, N. Patriarcado, sociedade e patrimonialismo. **Revista Sociedade e Estado, Brasília**, v. 15, n. 2, p. 303-330, dez. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922000000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 Ago. 2018.

ALENCAR, C. O. de; FONSECA, A. C. P. D. da. Excelência na Gestão Pública: a contribuição do Controle Interno da Marinha do Brasil. **REGE - Revista de Gestão**, v. 23, n. 2, p. 172-184, 2016.

ARAÚJO, R. O. de. **Nas engrenagens do Estado Novo: a centralidade do DASP na reforma administrativa e na criação de redes organizacionais de produção (1938-1945)**. 2017, 367 f, Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, Universidade Federal Fluminense – UFF. 2017. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/stricto/td/1887.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

ARGUIN, G. **Planejamento Estratégico no Meio Universitário**. Estudos e Debates, 16. Brasília: Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 1989.

BANCO MUNDIAL. **Governance for Development**, 1992. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/Governance-and-development>>. Acesso em: 08 fev. 2019.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BARRET, P. **Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector**. AM Auditor General for Australia. Australian National Audit Office (ANAO). 2002. Disponível em: <https://www.anao.gov.au/sites/default/files/Barrett_achieving_better_practice_corporate_governance_in_the_public_sector_2002.pdf> Acesso em: 16 de fev. 2019.

_____. **Better Practice Public Sector Governance**. AM Auditor General for Australia. Australian National Audit Office (ANAO). 2003. Disponível em: <https://www.anao.gov.au/sites/default/files/Barrett_better_practice_public_sector_governance_2003.pdf> Acesso em: 16 de fev. 2019.

BATISTA, E. M. **Governança no setor público: uma análise das práticas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte**. 2016. 128 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/22297>> Acesso em: 22 fev. 2019.

BERLE, A.; MEANS, G. **The Modern Corporation and Private Property**. New York: Macmillan, 1932.

BEUREN, I. M. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BHATTA, G. **Post-NPM themes in public sector governance**. Wellington: State Services Commission, Working Paper. n. 17, Sept. 2003. Disponível em: <http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/Post-NPM_Themes_In_Public_Sector_Governance.pdf> Acesso em: 16 fev. 2019.

BORGES, L. F. X; SERRÃO, C F. Aspectos de governança corporativa moderna no Brasil. **Revista do BNDES**, v. 12, n. 24, p. 111-148. 2005. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/9643>> Acesso em: 06 fev. 2019.

BRANCO, G. M.; HENNIGEN, M. R. J.; MUSSE, J. I.; SOUZA, J. S. D.; AMORIN, A. L. W.; BRODBECK, A. F.; DELY, L. M. S. A. Implantação de modelo para governança e gestão de riscos baseado em processos. In: WORKSHOP DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DAS IFES, 12, 2018, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: 2018. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/182048/001075452.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 26 fev. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República. Casa Civil. Brasília. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 03 fev. 2018.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Brasília. 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação: Lei nº 9.394/96 de 20 de dezembro 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm> Acesso em: 26 jan. 2018

_____. **Lei nº. 11.173 de 06 de setembro de 2005.** Transforma as Faculdades Federais Integradas de Diamantina em Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM e dá outras providências. Brasília. 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111173.htm> Acesso em: 07 fev. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Reuni:** Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Diretrizes Gerais). Brasília, DF, 2007.

_____. **Decreto nº. 6.096 de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm> Acesso em: 07 fev. 2018.

_____. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA;** Cadernos GESPÚBLICA – Desburocratização - Brasília: 2007a. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/caderno_03_desburocratizacao_2007.pdf> Acesso em: 02 set. 2018.

_____. **Lei 12.846 de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm> Acesso em: 25 jan. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública** / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

_____. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01.** Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Brasília. 2016. Disponível em <https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf> Acesso em: 25 jan. 2018.

_____. **Decreto nº 9.094, de 17 julho de 2017.** Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, institui o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo para a apresentação de dados do cidadão no exercício de obrigações e direitos e na obtenção de benefícios, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. (Redação dada pelo Decreto nº 9.723, de 2019). Brasília, 2017.

_____. **Guia da política de governança pública.** Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.casacivil.gov.br/governanca/copy_of_comite-interministerial-de-governanca Acesso em: 19 de fev. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público.** v.120. n. 1, jan./abr., 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em: 18 maio 2018.

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público,** v. 50. n. 4, p. 5-30, out./dez., 1999. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/354>. Acesso em: 10 maio 2018.

_____. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Orgs.). **Brasil: um século de transformações.** São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

_____. SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BURIGO, C. C. D; LAUREANO, R. J. Desafios e perspectivas da gestão por competência na Universidade Federal de Santa Catarina. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL,** Florianópolis, p. 197-211, jan. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2013v6n1p197/23993>. Acesso em: 10 maio 2019.

CADBURY. THE COMMITTEE ON THE FINANCIAL ASPECTS OF CORPORATE GOVERNANCE. **The report of the committee on the financial aspects of corporate governance,** 1992. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2019.

CARDOZO, M. A. **A evidenciação das políticas de governança nas IFES:** um estudo nas Universidades Federais do sul do Brasil. 2012. 203 f. Dissertações (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/100641> Acesso em: 26 fev. 2019.

CASTRO, A. M. D. A. Administração gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América Latina. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação,** Porto Alegre, v. 24, n. 3, p. 389-406, set./dez. 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/20387/1/Administra%C3%A7%C3%A>

3o%20gerencial_2008.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2018.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Do the Brazilian innovations in public management constitute a new model? **RAI Revista de Administração e Inovação**, v. 14, n. 1, p. 90-96, 2017.

CHANLAT, J. **O gerencialismo e a ética do bem comum**: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. In VII Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado y de La Admistracion Pública. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct, 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043316.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

CHIAVENATO, I. **Administração geral e pública**: teoria e mais 500 questões com gabarito. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

_____. **Introdução à teoria geral da administração**. 9. ed. Barueri: Malone, 2014.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, no 5, p. 829-74, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5>>. Acesso em: 18 maio 2011.

DENHART, R. B. **Teoria da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

DORSET, P.; BAKER, D. **Webster's new universal dictionary**. London: 1979.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre / Rio de Janeiro: Editora Globo, 1984.

FIJOR, T. F. A. **O controle patrimonial como ferramenta de governança pública**: o caso da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. 2014. 119 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em: <<http://riut.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/1002>> Acesso em: 18 fev. 2019.

FILIPPIM, E. S. **Administração Pública e Desenvolvimento Sustentável**: um Estudo Sobre A Região Da Associação Dos Municípios Do Meio Oeste Catarinense, 226 f, Tese de Doutorado em Engenharia de Produção. Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2005. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/101635>> Acesso em: 16 ago. 2018.

_____. ROSSETTO, A. M.; ROSSETTO, C. R. **Abordagens da administração pública e sua relação com o desenvolvimento em um contexto regional: o caso do Meio-Oeste Catarinense**. Cad. EBAPE.BR, v. 8, n. 4, p. 734-752, dez. 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5184>> Acesso em: 15 ago. 2018.

FOWLER, E. D. M.; MELLO, C. H. P.; COSTA NETO, P. L. O. Análise exploratória da utilização do programa de qualidade GESPÚBLICA nas instituições federais de ensino superior, **Revista Gestão & Produção**, São Carlos, v. 18, n. 4, p. 837-852, 2011. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/289928704/download>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

GABARDO, E.; CASTELLA, G. M e. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a administração pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/55/358>> Acesso em: 04 maio 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GILLAN, S. L.; STARKS, L.T. **A survey of shareholder activism**: motivation and empirical evidence. *Contemporary Finance Digest*. v. 2, n. 3, p. 10-34, 1998.

_____.; STARKS, L.T. Corporate governance, corporate ownership, and the role of institutional investors: a global perspective. **Journal of Applied Finance**, v. 13, n. 2, p. 4-22, 2003.

GILLAN, S.L. Recent Developments in Corporate Governance: An Overview. **Journal of Corporate Finance**. v. 12, n. 3, p. 381-402, 2006.

GONÇALVES, A. O Conceito de Governança. CONPEDI, Manaus, **Anais...**, 2006. Disponível em: <https://social.stoa.usp.br/articles/0016/1432/GovernanA_a100913.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2019.

GRUENING, G. Origin and theoretical basis of new public management. **International Public Management Journal**, v. 4, n. 1, p. 1-25, 2001.

GUIMARÃES, Ana Paula Fonseca Valadares. **A natureza jurídica dos acordos de pesca**. 2012, 102 f, Dissertação (Programa de Mestrado em Direito Ambiental) - Universidade do

Estado do Amazonas – UEA. 2012. Disponível em:
<<http://tede.uea.edu.br/jspui/bitstream/tede/128/5/A%20natureza%20jur%C3%ADdica%20dos%20acordos%20de%20pesca.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IFAC. INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Governance in the public sector: a governing body perspective**. 2001. Disponível em:
<<https://www.ifac.org/publications-resources/study-13-governance-public-sector>> Acesso em: 05 fev. 2018.

IIA. INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. **Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna**, 2017. Disponível em:
<<https://iiabrasil.org.br/korbillload/upl/ippf/downloads/normasinternaci-ippf-00000001-02042018191114.pdf>> Acesso em: 11 mar. 2019.

INEP. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Resultado IGC 2016 UFVJM**. 2016. Disponível em:
<<http://portal.inep.gov.br/web/guest/indice-geral-de-cursos-igc->>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

_____. **Resultado IGC 2017 UFVJM**. 2017. Disponível em:
<<http://portal.inep.gov.br/web/guest/indice-geral-de-cursos-igc->>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

JENSEN. M.C.; MECKLING, W.L. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, out. 1976. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X>> Acesso em: 02 fev. 2019.

LARRATE, M. **Governança corporativa e remuneração dos gestores**. São Paulo: Atlas, 2013.

LINCZUK, L. M. W. **Governança aplicada à administração pública: A contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em universidades públicas federais**. 2012, 181 f, Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR. 2012. Disponível em:
<<http://seer.ufpr.br/index.php/rbpae/article/view/76081/48888>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

MACHADO, H. G. De res pública e de república: o significado histórico de um conceito. **Cadernos de História**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 7-15, nov. 1995. Disponível em:

<<http://periodicos.pucminas.br/index.php/cadernoshistoria/article/view/1641>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

MARINI, C. **Inventário das Principais Medidas para melhoria da Gestão Pública no Governo Federal Brasileiro**. Brasília: Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, 2009.

MARQUES, M. **Administração pública: uma abordagem prática**. Rio de Janeiro, Ferreira: 2008.

MARTINS, Humberto Falcão. Administração para o Desenvolvimento: A Relevância em Busca da Disciplina. **Estudos de Administração e Sociedade**, v. 2, n. 2, p. 8-18, jan. 2018. Disponível em: <<http://periodicos.uff.br/revistaeas/article/view/22702/13321>>. Acesso em: 22 maio 2019.

MATEI, A.; DRUMASU, C. Corporate Governance and public sector entities. **Procedia Economics and Finance**, v. 26, p. 495-504. 2015. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567115008795>> Acesso em: 06 jan. 2019.

MATIAS PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MELLO, G. R. de. **Governança corporativa no setor público brasileiro**. 2016. 119 f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-28072006-093658/en.php>> Acesso em: 06 fev. 2019.

MENDES, R. G. **Os controles internos da universidade federal de juiz de fora e a sua contribuição para o processo de gestão e para a governança institucional**. 2016. 151 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ufjf.br:8080/xmlui/handle/ufjf/5712>> Acesso em: 26 fev. 2019.

MENEGASSI, C. H. M. **As dimensões do modelo burocrático nas organizações: um estudo**

das empresas do Polo Empresarial Spartaco orientadas pela abordagem da Economia de Comunhão. 2007, 108 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Estadual de Maringá, Maringá. 2007. Parceria entre a Universidade Estadual de Maringá (UEM) e a Universidade Estadual de Londrina (UEL). Disponível em: < <http://www.ecodicom.net/tesi/Tesi07/070921CH.pdf>> Acesso em: 11 dez. 2018.

_____. **Principles of corporate governance**. Business Sector Advisory Group on Corporate Governance, Ira Millstein Chairman OECD. Paris: OECD, 1999 Disponível em: <[https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C/MIN\(99\)6&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C/MIN(99)6&docLanguage=En)> Acesso em: 10 fev. 2019.

NARDES, J. A. R. Controle externo e melhoria da governança pública: desafios e ações. **Revista de Direito UPIS**, Brasília, DF, v. 11. p. 21-35, 2013. Disponível em: < https://upis.br/biblioteca/pdf/revistas/revista_direito/rev_dir_vol11.pdf> Acesso em: 16 de fev. 2019.

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Avaliação da OCDE sobre o sistema de integridade da administração pública federal brasileira**. 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

_____. **Princípios da OCDE sobre o governo das sociedades**, 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/1/42/33931148.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

OLIVEIRA, D. A. Nova Gestão Pública e Governos Democrático-Populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set. 2015.

PAI, L. D. Governança corporativa & ética nas organizações. **Revista multidisciplinar na UNIESP**, São Paulo, v. 1, n. 6, p. 90-102, dez. 2008. Disponível em <http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20180403124345.pdf> Acesso em: 02 jan. 2019.

PEREIRA, M. F.; SANTOS, A. M. dos. Universidade e modificação organizacional – do modelo burocrático à organização intensiva de conhecimento. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 5, n. 1, p. 01-27, jan./fev./mar./abr. 2012. Disponível em: <<http://stat.ijie.incubadora.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1327/1744>> Acesso em: 23 fev. 2019.

PEREIRA, L. de A. e S. **O gestor da instituição pública de ensino e a nova gestão pública**.

2014. 92f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/22753>> Acesso em: 25 ago. 2018.

PERLATTO, F. Seletividade da esfera pública e esferas públicas subalternas: disputas e possibilidades na modernização brasileira. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 23, n. 53, p. 121-145, mar. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782015000100121&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 ago. 2018.

PESSOA, M. N. M.. **Gestão das universidades federais brasileiras: um modelo fundamentado no balanced scorecard**. 2000. 304 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/78659/172918.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 20 fev. 2019.

PINHEIRO, D. R. **A atuação da auditoria interna na governança pública: um estudo baseado na visão da alta administração das universidades públicas federais brasileiras**. 2017. 259 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Municipal de São Caetano do Sul - USCS, São Caetano do Sul, 2017. Disponível em: <<http://repositorio.uscs.edu.br/handle/123456789/1161>> Acesso em: 25 fev. 2019.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

ROSSETI, J. P; ANDRADE, A. de. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

ROZO, J. D. **Relação entre mecanismos de governança corporativa e medidas de performance econômica das empresas brasileiras integrantes do índice Brasil da bolsa de valores de São Paulo**. 2003. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-16112014-160006/en.php>> Acesso em: 20 jan. 2019.

SALES, E. C de A S. **Governança no setor público segundo a IFAC – um estudo nas universidades federais brasileiras**. 2014. 157 f. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/15836/1/2014_dis_ecassales.pdf> Acesso em: 25 fev. 2019.

SANTIAGO, M. G. C.. **Análise da adequação dos mecanismos de governança utilizados para a gestão da Universidade Federal do Ceará (UFC)**. 2015. 102 f. Dissertação

(Mestrado em Gestão e Políticas Públicas da Educação Superior) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Fortaleza, 2015. Disponível em:

<http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/15814/1/2015_dis_mgcsantiago.pdf> Acesso em: 20 fev. 2019.

SANTOS, F. do N. **Governança no setor público**: análise da aplicabilidade dos mecanismos de governança nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) na Paraíba. 2016. 89f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponível em:

<<https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/21353>> Acesso em: 27 fev. 2019

SANTOS, F. de A. **Ética empresarial**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, v. 11, n. 25, p. 83-104, 2010.

SILVA, A. L. C. da. **Governança corporativa e sucesso empresarial**: melhores práticas para aumentar o valor da firma. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, L. P.; FADUL, E. M. C. A Percepção dos Gestores Públicos Estaduais Sobre o seu Papel na Implantação de Novos Padrões de Eficiência na Gestão Pública: O GESPÚBLICA. **Administração Pública e Gestão Social**, APGS, Viçosa, vol. 3, n. 2, pp. 257-278, abr./jun. 2011. Disponível em: <<https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/63/76>>. Acesso em: 02 set. 2018.

SILVA, F. L. S. e; MARIN, P. Gestão de pessoas no Governo de Luiz Inácio da Silva (Lula): Análise das políticas desenhadas e implementadas e de sua relação com o modelo de gestão pública do Governo Federal. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, **Anais...**, Brasília. 2013.

SILVA, R. R. **Concepções e funções da descentralização na gestão pública democrática e no gerencialismo**. O social em questão, Rio de Janeiro, v. 19, n. 36, p. 337-358, 2016.

SLOMSKI, V.; MELLO, G. R. de.; TAVARES FILHO, F.; MACEDO, F de Q. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SOUZA, A. R. de. Configurando dimensões organizacionais e modelos de gestão pública: em busca de um instrumento de análise de gestão para as agências reguladoras autoritárias. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (EnAPG), **Anais...** São

Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG13>> Acesso em: 03 jul. 2018.

SOUZA, I. M.; **Gestão das Universidades Federais brasileiras: uma abordagem fundamentada na Gestão do Conhecimento**. 2009. 399f. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2009. Disponível em: <<http://btd.egc.ufsc.br/wp-content/uploads/2010/06/Irineu-Souza.pdf>> Acesso em: 21 fev. 2019.

SOUZA, A. H. de. **A política de governança nas instituições federais de ensino superior: um estudo da percepção dos gestores do IF Sertão Pernambucano**. 160 f. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/27902>> Acesso em: 20 fev. 2019.

SOUZA, I. K. F. de. **Gestão informacional no processo de celebração de convênios entre uma universidade e uma fundação de apoio: o caso da UFRSA e da Fundação Guimarães Duque**. 2018a. 240f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão da Informação e do Conhecimento) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/26600>> Acesso em: 04 maio 2019.

TEIXEIRA, L. I. L.; ALMEIDA, A. J. de.; PAIVA, S. C. de Q.; RODRIGUES, M. V. Governança em IFES do Nordeste: Concepção, Execução e Monitoramento da Gestão Estratégica. **Revista Organizações em Contexto**. Brasília, v. 14, n. 28, p. 265-291, jul./dez. 2018. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/OC/article/view/7503>> Acesso em: 25 fev. 2019.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 2699/2018-TCU-Plenário**. 2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E674256D0016744D92B895862>> Acesso em: 06 mar. 2019.

_____. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 1. ed. Brasília: TCU, Secretaria de planejamento, governança e gestão. 2013. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/publicacoes.htm>> Acesso em: 27 set. 2017.

_____. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/publicacoes.htm>> Acesso em: 27 set. 2017.

_____. **TC 017.245/2017-6 - Relatório de levantamento integrado de governança organizacional.** 2017. Disponível em:
<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2017/>
 Acesso em: 06 mar. 2018.

_____. **TC 015.268/2018-7 - Relatório de levantamento integrado de governança organizacional. 2018a.** Disponível em:
<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/>
 Acesso em: 06 mar. 2018.

TEIXEIRA, J. F.; CASTRO, L. M. de. Questões de governança e os papéis dos stakeholders no ambiente do ensino superior brasileiro. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 237-257, maio 2015. Disponível em:
<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/download/1983-4535.2015v8n2p237/29293>. Acesso em: 05 maio 2019.

UFVJM. UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI. **Estatuto da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri.** 2014a. Disponível em:
http://www.ufvjm.edu.br/universidade/institucional.html?lang=pt_BR.utf8%2C+pt_BR.UT
 >. Acesso em: 02 fev. 2017.

_____. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2017-2021.** Diamantina: UFMG, 2018. Disponível em: < <http://www.ufvjm.edu.br/universidade/institucional>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

_____. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2012-2016.** Disponível em:
http://www.ufvjm.edu.br/universidade/institucional.html?lang=pt_BR.utf8%2C+pt_BR.UT
 . Acesso em: 01 ago. 2017.

_____. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2017-2021.** 2018. Disponível em:
http://www.ufvjm.edu.br/universidade/institucional.html?lang=pt_BR.utf8%2C+pt_BR.UT
 . Acesso em: 01 jul. 2018.

_____. **Regimento Geral UFMG.** Diamantina: UFMG, 2014. Disponível em: < <http://www.ufvjm.edu.br/universidade/institucional>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. **Relatório de Gestão 2011-2015.** Disponível em:
http://www.ufvjm.edu.br/universidade/relatorios/gestao/doc_view/4092-.html?lang=pt_BR.utf8%2C+pt_BR.UT>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. **Relatório de Gestão do exercício de 2016**. Diamantina: UFVJM, 2017. Disponível em: <<http://www.ufvjm.edu.br/universidade/relatorios>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. **Relatório de Gestão do exercício de 2017**. Diamantina: UFVJM, 2018a. Disponível em: <<http://www.ufvjm.edu.br/universidade/relatorios>>. Acesso em: 23 ago. 2017.
TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/publicacoes.htm>> Acesso em: 27 set. 2017.

UFRJ. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. **Pró-Reitoria de Gestão e Governança**. 2019. Disponível em: <<https://ufrj.br/pro-reitoria-de-gestao-e-governanca-pr-6>>. Acesso em: 02 maio 2019.

TVERSKY, A.; KAHNEMAN, D. Judgment under uncertainty: heuristics and biases. *Science*, Washington DC, v. 185, n. 4157, p. 1124-1131, 1974.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1963

_____. Os três tipos puros de dominação legítima. In: **Sociologia**. COHN, G. (Org.) São Paulo: Ática, 1991.

_____. **Economia e Sociedade**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2004.

WILLIAMSON, O. E. Corporate Finance and Corporate Governance. **The Journal of Finance**, Chicago, v. 43, n. 3, p. 567-591, 1988.

ZORZAL, Luzia. **Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na Administração Pública Federal**. 2015. 197 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/19202>> Acesso em: 25 fev. 2019.